

## **Radiodifusão: o problema das concessões no Brasil e na América Latina**

**Francisco José de Sousa<sup>1</sup>**

### **Resumo**

O presente estudo propõe-se a analisar como são feitas as liberações das concessões públicas para radiodifusão no Brasil e na América Latina, a legislação brasileira sobre o assunto e as diversas propostas dos movimentos sociais organizados para a mudança na lei. Na primeira parte do trabalho nos propomos a expor a radiodifusão e o sistema de concessões no Brasil. Na segunda parte apresentaremos a relação entre os políticos e as emissoras brasileiras. Na última parte desse estudo analisaremos o atual estado das concessões na América Latina.

**Palavras-chave:** Radiodifusão; Meios de Comunicação; Concessões; Democratização; América Latina.

### **Abstract**

This study aims to analyze how the releases of public broadcasting concessions in Brazil and Latin America, the Brazilian legislation on the subject and the various proposals for change of organized social movements in the law are made. In the first part of the work we propose to expose the broadcasting and concession system in Brazil. In the second part we present the relationship between politicians and Brazilian issuers. In the last part of this study will analyze the current state of concessions in Latin America.

**Keywords:** Broadcasting; Media; concessions; democratization; Latin America.

Fortaleza – CE

2014

---

<sup>1</sup> Aluno 4º Semestre do curso de Comunicação Social - Jornalismo das Faculdades Nordeste - FANOR

## **Introdução**

Os últimos anos marcam no Brasil e na América Latina um momento de transição, em especial nos meios de comunicação de massa como Rádio e TV. A existência de uma configuração integrada das plataformas tecnológicas, cria, entre outras coisas, a necessidade de novas regras que possam lidar com as questões do monopólio versus diversidade na oferta de informações.

Por outro lado, a privatização das telecomunicações no setor de radiodifusão, inclusive com o controle por empresas oligopolistas, exige a criação de um novo marco regulatório que atualize a legislação dos nossos meios de comunicação, em especial Rádio e TV, para que possamos avançar na democratização dos meios de comunicação de massa, possibilitando uma maior diversidade de programação ao público.

O acesso à informação e, conseqüentemente, a comunicação são direitos essenciais para uma plena cidadania em um regime democrático. Por isso a comunicação não poder ser encarada como mera ferramenta de consumo a ser gerida por um número restrito de produtores e de emissoras. As políticas públicas para os meios de comunicação devem intensificar as ações que compreendam a radiodifusão como instrumento, meio e linguagem para o desenvolvimento das várias identidades culturais e realidades regionais que compõem o Brasil, através da produção de conteúdos que abarquem toda essa nossa complexidade.

Embora várias das iniciativas necessárias para a democratização dos sistemas de comunicação em nosso país, dependam da construção de um novo marco regulatório, é possível, e necessário, torná-los mais democráticos a partir de ações do próprio governo que podem ser tomadas antes ou no decorrer das mudanças na legislação.

Além de integrar as diversas iniciativas de radiodifusão e dar a elas um caráter democrático ao garantir a participação da sociedade na gestão da grande de programação, por exemplo, o governo federal pode direcionar sua política no sentido de tornar mais efetivo o princípio constitucional do equilíbrio entre os sistemas públicos e privados.

## **Metodologia**

O atual trabalho tem como base metodológica o estudo de material bibliográfico. Foram consultados para tal pesquisa, o trabalho do professor Pedro Estevam Serrano, Advogado e professor de Direito Constitucional da PUC-SP, mestre e doutor em Direito do Estado de São Paulo e os estudos da pesquisadora e socióloga Anita Simis, bacharel em Ciências Sociais pela USP (1979), doutora em Ciência Política também pela USP (1993) e Livre-Docência em Sociologia da Comunicação pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (2010), do site Observatório de Imprensa e publicações da Revista Carta Capital, além da legislação vigente que regulamenta o sistema de concessões públicas dos meios de comunicação no Brasil. Outro elemento de grande ajuda na composição desse trabalho foi o Fórum Nacional de Comunicação Digital – WEBFOR, realizado em Fortaleza com a participação e palestra de jornalistas, blogueiros como o sociólogo e cientista político Paulo Moreira Leite, da Revista Isto É, e Emir Sader. Esse evento foi de extrema importância para o esclarecimento de questões pertinentes a esse trabalho.

## 1. A radiodifusão e as concessões no Brasil

A radiodifusão pode ser entendida como a transmissão de ondas radioelétricas de programas e mensagens que circulam pelo espaço, destinadas a recepção pública (Dicionário Aurélio). Seu surgimento teve início no final do século XVIII, mas só veio a se consolidar no início do século XIX, quando a comunicação consegue com sucesso explorar seu potencial comunicativo. Neste período também há o desenvolvimento de novos meios de transmitir informações através de ondas eletromagnéticas, que na prática dispensaram o uso de cabos para transmissão, como no telégrafo. A partir desse novo instrumento a comunicação se desenvolveu rumo ao que denominamos veículos de comunicação. Com isso, surge também a necessidade de regulamentação e controle desse instrumento por parte do Estado.

No Brasil, a radiodifusão é regulamentada pelo Estado. Parte-se do princípio de que o espectro das ondas é finito, permitindo a existência de poucos concessionários e, portanto, a necessidade de conceituar as frequências (AM, FM, OC, VHF, UHF) das emissoras de rádio e televisão como bens públicos, o que, por sua vez, justifica plenamente a normalização deste espectro para que ele possa ser explorado por intermédio das condições e padrões estabelecidos pelo Estado. (Simis, 2006, p. 2)

Dessa forma, a Lei nº 9.472 de 16 de julho de 1997, define como radiodifusão “o serviço de telecomunicações que permite a transmissão de sons (radiodifusão sonora) ou a transmissão de sons e imagens (televisão), destinados ao recebimento direto e livre pelo público”.

A transmissão de sinais de radiodifusão no Brasil é constituída como um bem público e foi organizada juridicamente por um sistema de concessões distribuído pelo Governo Federal através de processo seletivo, via edital público, a partir da solicitação do interessado ou da iniciativa do próprio Ministério das Comunicações. Após a análise da proposta, o Ministério observa a disponibilidade de canal, viabilidade técnica (caso o interesse da concessão venha do próprio Ministério, o parecer é dado pelo próprio órgão, se não permanece a cargo do próprio interessado) e econômica do projeto, além da publicação no Diário Oficial da União (se o Ministério entender que é necessário tal publicação).

Em seu artigo *A legislação sobre as concessões na radiodifusão*, a socióloga Anita Simis comenta que “na prática isso significa que o governo lhes concede um canal em confiança, seja de emissoras de Rádio, seja de TV de frequências diferenciadas, do

âmbito local até nacional, comerciais, educativas, ou comunitárias, e de diversos tipos (emissoras, retransmissoras ou repetidoras)”.

Após ser aprovado por um “parecer técnico”, o grupo ou empresa, firma com o Estado um contrato administrativo onde o mesmo transferirá à iniciativa privada a execução dos serviços, mantendo, apesar do contrato, a sua titularidade. Sendo o concessionário um mero executor de um serviço cuja propriedade pertence ao Estado brasileiro.

Tal sistema de concessão pública costuma ser comparado pelos autores ao regime de sesmarias imposto pela coroa portuguesa ao Brasil na época da Colônia. No caso, a propriedade dos sinais ou canais de transmissão continua nas mãos do Estado e as emissoras como aos donatários, é concedido o direito, por parte do gestor público, de explorar o canal ou concessão pública. Simis refere-se a alguns setores, favoráveis a desregulamentação desse modelo, que comparam as concessões “ao neo-feudalismo, em que o rei (o Estado) aloca a propriedade para seus barões (os empresários da mídia), em trocas de tributos (pagamento e suporte ideológicos)” (Simis, 2006). Como foi no caso do primeiro jornal brasileiro, O Correio Brasiliense, de Hipólito José da Costa. Cujá concessão foi dada por D. João, na vinda da família real portuguesa ao Brasil, em 1808.

Em seu artigo Simis cita Jambeyro (apud Simis)<sup>2</sup> ao comentar sobre o histórico das legislações que regulamentaram os serviços de telecomunicações no Brasil, que:

O primeiro ato regulatório referente a serviços de telecomunicações no Brasil foi o decreto imperial 2.614, de 1860, que regulou o telégrafo nacional. Mas, considerando o alcance e a natureza do novo meio de comunicação e também o início dos serviços telefônicos, em 1870 outro decreto estabelece que as linhas telegráficas e, por extensão, os serviços telefônicos deveriam ser de domínio do Estado. No entanto, isso mudaria, permitindo que os estados pudessem ter participação no processo e só depois, em 1917, voltou a ser de competência exclusiva do governo federal, abarcando agora inclusive os serviços radiotelegráficos e radiotelefônicos. (Simis, 2006, p. 3).

De acordo com o *Informativo Intervozes*, “apesar de ser uma concessão e de prestarem um serviço público, as emissoras que operam no sistema de radiodifusão brasileira, atuam sem critérios claros e privilégios estranhos ao sistema democrático” (Intervozes, 2007).

Agindo dessa forma as empresas passam a trabalhar e operar o sistema e sua programação de acordo com seus interesses e necessidades, indiferente as demandas da

---

<sup>2</sup> Ao citar Jambeyro, Anita Simis faz referência a publicações do autor dos anos de 2001(p.54-5) e 2004(p.45-6).

população e sem qualquer fiscalização por parte do poder público no que se refere ao cumprimento da legislação, transformando todo o conteúdo transmitido, que deveria ser voltado para outros fins como a educação, em mero entretenimento. Resultado de uma legislação atrasada, que remonta a década de 60, não permitindo a participação de entidades civis na organização de sua grade de programação. Para reforçar essa linha de pensamento Simis cita a professora da Pontífice Universidade Católica – PUC, Rosemary Segurado, (apud Simis).

Cabe ressaltar que o atual sistema de concessões e permissões para instalação de emissoras de rádio ainda é regido pelo Código, com as alterações do Decreto 236, ou seja, o regime de concessões, além de não corresponder às características da sociedade atual, ainda está configurado nos mesmos moldes do período caracterizado pela forte ingerência do Estado, além da essência autoritária de suas origens permanecerem praticamente intactas, salvo por alguns artigos incluídos na Constituição Federal de 1988.<sup>3</sup> (Simis, 2006, p. 10)

Porém, por falta de informação a maioria da população brasileira não sabe que as Rádios e TVs no Brasil operam como concessões públicas. E não é incomum as pessoas pensarem que as emissoras são proprietárias dos canais podendo trabalhar da forma que desejam.

E quando a discussão acerca da legitimidade das concessões no Brasil surge na esfera pública, ela é rapidamente combatida pelos grandes veículos de comunicação. Os grandes concessionários dos canais públicos de TV e Rádio, que se utilizam de joguetes terminológicos como “ameaça a liberdade de imprensa”, “cerceamento dos direitos democráticos”, propagados em seus próprios veículos para legitimá-los, terminando por deturpar o que está fundamentalmente em jogo no caso das concessões públicas no Brasil, que é a democratização dos meios de comunicação para que o direito à informação seja algo além da velha abstração jurídica da Constituição, esgarçada em virtude de interesses empresariais ou grupos políticos (que no Brasil são os mesmos).

O outro fator que justifica a regulação do setor de radiodifusão é a preocupação com a qualidade do conteúdo programático. Os emissores comerciais estão preocupados com as fórmulas que geram lucro e não com a difusão de programas educativos e de outros com o objetivo de valorizar a cultura local. Cabe aos governos estabelecer critérios para que a difusão atinja os objetivos definidos.

---

<sup>3</sup> Segurado (apud Simis, ano 1996, p.36)

Relacionada com esta justificativa está o modelo de radiodifusão pública. A razão de ser destes sistemas é colocar no ar os programas educacionais que as emissoras comerciais não consideram lucrativos. O serviço público de radiodifusão possui quatro princípios básicos: a rejeição do comercialismo; a ampliação da acessibilidade dos programas a todos os membros da comunidade; estabelecimento do controle unificado e manutenção dos altos padrões de qualidade. (Querino, 2001, p. 154).

## 2. Os políticos e as emissoras brasileiras

Em seu estudo relacionado à “parlamentares na radiodifusão”, Ana Rita Marini apresenta dados apurados pelo **Instituto de Estudos e Pesquisas em Comunicação** (EPCOM) que revelam o envolvimento de políticos brasileiros com as outorgas.

271 políticos brasileiros – contrariando o texto constitucional (artigo nº 54, capítulo I) – são sócios ou diretores de 348 emissoras de radiodifusão (rádio e TV). Desses, 147 são prefeitos (54,24%), 48 (17,71%) são deputados federais; 20 (7,38%) são senadores; 55 (20,3%) são deputados estaduais e um é governador. Esses números, porém, correspondem apenas aos políticos que possuem vínculo direto e oficial com os meios – não estão contabilizadas as relações informais e indiretas (por meio de parentes e laranjas), que caracterizam boa parte das ligações entre os políticos e os meios de comunicação no País. (Marini, 2008)

Dessa forma é possível verificar a conviência do Estado em usar as concessões de Rádio e TV como moeda de troca para aprovação de projetos. No mesmo estudo, Marini cita James Gørgen, também pesquisador do EPCOM, que afirma “saltar aos olhos a quantidade de prefeitos donos de veículos de comunicação. (o que)<sup>4</sup> Demonstra a conveniência do Executivo em usar meios para manter uma relação direta com seu eleitorado”. Em sua avaliação Gørgen argumenta que:

Entre as mídias mais apreciadas pelos prefeitos, conforme a pesquisa destacam-se o rádio OM (espaço onde acontecem os debates públicos) e as rádios comunitárias (que permitem a proximidade com a comunidade, a troca diária com o eleitorado, seja por meio da administração da rádio, seja pelo controle da programação). "Assim, eles garantem suas bases eleitorais". Já os senadores e deputados aparecem como proprietários de mídias com maior cobertura, como as TVs e FMs... Quanto aos partidos, esses políticos surgem assim: 58 pertencem ao DEM, 48 ao PMDB, 43 ao PSDB, 23 são do PP, 16 do PTB, 16 do PSB, 14 do PPS, 13 do PDT, 12 do PL e 10 do PT. (Marini, 2008).

---

<sup>4</sup> Acréscimo meu.

Já o advogado, professor de Direito Constitucional da PUC-SP e colunista da revista **Carta Capital** Pedro Estevam Serrano entende que:

Estabeleceu-se aí inegável imoralidade no âmbito de nossa Carta Magna, uma nódoa em nossa Constituição cidadã. Concessões de serviço público se transformaram em capitâneas hereditárias de famílias notórias ou de políticos. Tal situação nada tem de republicana, remetendo à forma como a aristocracia do Estado imperial se apropriava dos bens e serviços públicos. (Estevam, 2007).

Por se tratar de um modelo de apropriação de um bem público, é necessário um estudo aprofundado sobre as outorgas e a forma como são feitas sua liberação pelo Ministério das Comunicações. De acordo com Estevam

É urgente à necessidade de aprovação de emendas constitucionais com vistas à modificação do regime jurídico de nossas concessões de radiodifusão por som e por som e imagem (TV), por tratar-se de um modelo de apropriação privada. (Estevam, 2007)

Ainda que a informação, e a democratização dos meios de divulgá-la, seja um direito fundamental para a democracia. Toda vez que a proposta (como já foi frisado mais acima) de regulamentação, nesse caso “democratização dos meios de comunicação”, é posta em pauta no Congresso Nacional, a grande imprensa (tendo o sistema Globo a frente) a coloca como mais uma tentativa do Estado de cassar ou cercear o direito das emissoras, um ataque a liberdade de expressão e a democracia no país, quando, na verdade, a proposta visa o contrário, já que o modo como foi e como está estruturada as concessões públicas no Brasil, nas mãos de 6 famílias ou 6 grupos empresariais, que é algo completamente antidemocrático.

### **3. O atual “estado” da regulamentação na América Latina**

No momento que os movimentos sociais foram às ruas protestar contra um grande veículo de comunicação, como foi no caso da Rede Globo, debater as mudanças na regulação dos meios de comunicação com a criação de novas regras de liberação das outorgas mediante a necessidade da democratização dos meios de comunicação de massa, em especial neste estudo o Rádio e a TV<sup>5</sup>, tornou-se cada vez mais urgente..

---

<sup>5</sup> Apesar de ter entrado recentemente na pauta da democratização dos meios de comunicação no Brasil, através das disputas travadas pela aprovação do Marco Civil da Internet. O debate sobre a democratização dos meios de comunicação permanece centrado nos meios de comunicação mais tradicionais como Rádio e TV, apesar das Jornadas de Junho e sua cobertura pela mídia alternativa, notadamente a mídia NINJA, ter demonstrado o seu grande potencial para a democracia e para a liberdade de expressão, enquanto ainda permanecemos na luta pela democracia dos meios de comunicação.



Contudo, o ministro das Comunicações, Paulo Bernardo, demonstrando mais afinidade com os interesses das grandes empresas de comunicação, do que com a voz das ruas, afirmou que o governo Dilma “não está disposto a bancar a regulamentação da mídia nem a considera necessária”. Para Bernardo, “temos de discutir menos apaixonadamente essa questão da mídia. Entendo que a democracia brasileira pressupõe mídia livre e liberdade de expressão. Não queremos mudar isso”.

De acordo com a Carta Capital, “apoiado em falso argumento, Paulo Bernardo enterra o debate sobre uma nova lei de comunicação de massas. E estuda um presente para as empresas de telefonia”. A revista ainda demonstra que o governo permanece preso aos interesses dos proprietários dos meios de comunicação, citando a declaração do deputado Fernando Ferro (PT-PE).

Os proprietários dos veículos de comunicação criaram uma cultura de que qualquer questionamento significa atacar a liberdade de expressão. Esse clima contaminou jornalistas e também o Congresso e o Governo. Ninguém pode contrariar esses arautos da liberdade de expressão, mesmo que essa concentração seja o oposto do que o capitalismo que eles defendem propõe, ou seja, a livre competição. (Carta, 2013, pp. 28/29)

Países da América Latina, como a Argentina e Venezuela, criaram leis para democratizar o setor e impedir a concentração de meios de comunicação por grandes grupos empresariais.

O debate sobre a regulação dos meios de comunicação gera controvérsias em todo o continente. De um lado, movimentos sociais desejam estabelecer novas regras de funcionamento a um setor que se modifica rapidamente. De outro, empresas acusam tais articulações de quererem uma volta da censura...

Uma polêmica ronda a América Latina. Ela toca em pontos sensíveis e várias ordens de interesses. Trata-se das propostas envolvendo a elaboração de novas legislações para os meios de comunicação em alguns países do continente.

Isso acontece especialmente na Venezuela, Argentina, Equador e Bolívia. No Brasil ainda não há uma decisão de governo a respeito. (Marigoni e Glass, 2012, p. 1).

De acordo com a Carta Capital, o grupo Clarín concentrava, antes da regulação pelo governo argentino através da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, conhecida como lei de Meio ou Lei de Mídia, aprovada em 2009, em suas mãos 42% das licenças de rádio, 59% da televisão fechada (a cabo), 39% da televisão aberta. Sendo 254 canais de televisão a cabo (apesar de a nova lei permitir apenas 24 licenças),

duas dúzias de televisão a cabo (o limite permitido é dez). Como se pode notar a decisão do governo não dizia respeito ao cerceamento da liberdade de expressão, mas regular o mercado das concessões concentrado em boa parte em um só grupo. Como podemos notar na fala do diretor da Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual da Argentina, Martín Sabbatella, em entrevista ao jornal **Folha de S. Paulo** em 17/02/2014.

"Com a adequação do Clarín à lei, não acaba seu direito de informar e opinar com liberdade. Acaba sua possibilidade de se impor como um gigante econômico e monopólico para manipular a opinião pública e condicionar a democracia" (Mesquita, 2014)

O debate sobre a regulação dos meios de comunicação gera controvérsias em todo o continente. De um lado, movimentos sociais desejam estabelecer novas regras de funcionamento a um setor que se modifica rapidamente. De outro, empresas acusam tais articulações de quererem uma volta da censura, como o Clarín que após a aprovação da proposta de divisão do grupo pela Afscsa disse que o "a intenção oficial com a Lei de Mídia tem sido a desarticulação das escassas vozes independentes" (Folha de São Paulo, 2014), com esse discurso procuram a todo o momento manter o domínio sobre os meios de comunicação de massa.

Essa reivindicação, aparentemente simples na sua formulação, enfrentou em seus novos tempos os mesmos argumentos contrários de tempos passados, do tempo da disputa por uma nova ordem mundial da informação e da comunicação, novamente verbalizados pelos controladores das instituições de comunicação. Esses "donos da mídia", como pejorativamente identificados por seus detratores, argumentam que "políticas de comunicação", chamadas de "nacionais" como no passado, ou "públicas" como nos dias de hoje, nada mais seria de que um retorno à censura. (Querino, 2002, p. 186).

## **Conclusão**

Como podemos notar, o debate sobre a regulamentação e a democratização dos meios de comunicação de massa no Brasil é um tema que permanece em pauta, primeiramente, por não ter sido regulamentada até os dias de hoje, fazendo com que os monopólios familiares se tornassem a face da mídia brasileira. Segundo, impulsionada, em boa parte, pelas disputas travadas na aprovação do Marco Civil da Internet, onde os mesmos grupos hegemônicos que dominam a comunicação no Brasil buscam estender os seus

domínios para esse campo, esse novo espaço de comunicação que ajudou decididamente a dar voz aos excluídos históricos dos grandes veículos de comunicação no Brasil.

## **Bibliografia.**

Capital, C. (Edição nº 729. Dezembro de 2012.). *O mundo cada vez mais gordo* . São Paulo: Confiança.

Capital, R. C. (Edição 742. Abril de 2013). *O Ministro do Plim Plim e do Trim Trim*. São Paulo: Confiança.

Glass., G. M. ( Edição 724, 2012). *A regulação da mídia na América Latina*. Observatório de Imprensa.

Marini, R. M. ( Edição 478, 2008). *Cresce o número de políticos donos de meios de comunicação*. Observatório de Imprensa.

Querino, A. C. (2002). *Legislação de radiodifusão e democracia: uma perspectiva comparada*. Brasília : Pibic/UnB/ CNPq .

Serrano, P. E. ( Edição 438, 2007). *Mídia e Política – Concessões e TV ou capitâneas hereditárias?* . Observatório de Imprensa.

Simis, A. ( Vol. 1, nº 3: julho 2006.). *UNIrevista - A legislação sobre as concessões na Radiodifusão*. São Paulo: UNIrevista, UNEP.

Social, C. B. (2007). *Intervozes - Concessões de Rádio e TV*.

Governo argentino aceita plano de divisão do Clarín - 17/02/2014 - Mundo - Folha de S. Paulo retirado do site <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2014/02/1413449-governo-argentino-aceita-plano-de-divisao-do-clarin.shtml>, acessado em 04/04/2014, as 11:30.