



Controle da mídia no Brasil: uma perspectiva histórica do poder regulatório no país¹

Rachel De Rosso BUZZONI²
Faculdade Cásper Líbero, São Paulo, SP

Resumo

Este texto é parte de uma pesquisa em andamento sobre os processos de regulação da Comunicação no Brasil. O objetivo aqui é resgatar momentos pontuais de transformação da legislação de regulação da mídia, apresentados em uma perspectiva panorâmica de algumas etapas do poder regulatório desde sua formação, a partir dos anos 30 com o decreto Decreto 20.047. A partir de pesquisa bibliográfica, serão observados certos aspectos pontuais das mudanças históricas da legislação sobre o tema, buscando compreendê-las dentro de um referencial que trabalha as questões de comunicação e interesse público.

Palavras-chave

Regulação da Comunicação; Mídia; Poder Público; Interesse; Controle

Introdução

A compreensão dos parâmetros de regulação do setor da comunicação no Brasil demanda, entre outros elementos, uma análise das mudanças históricas da Legislação em fazer uma leitura que procure ir além dos termos jurídicos, mas que pense esse processo relacionado às práticas e contextos sociais.

Avaliar criticamente algumas das relações de poder desse setor é um dos pontos principais deste artigo, partindo do princípio de que os processos regulatórios vêm sendo constituídos, entre outros elementos, por ações políticas nem sempre claras ou explícitas quanto a seus parâmetros e objetivos.

De certa maneira, é possível entender a questão a partir de um primeiro dado: o setor de telecomunicações no Brasil é regulado, ainda hoje, por uma lei datada de 1962, quando foi criado o Código Brasileiro de Telecomunicações. A proposta é apresentar a importância de se discutir algumas das mudanças feitas a partir desse momento,

¹ Trabalho apresentado no DT 3 – Relações Públicas e Comunicação Organizacional do XVIII Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sudeste, realizado de 3 a 5 de julho de 2013.

² Mestranda em Comunicação Social pela Faculdade Cásper Líbero, email: rbuzzoni@gmail.com



ênfatizando os marcos regulat3rios que culminaram na cria33o da Ag4ncia Nacional de Telecomunica33es (Anatel) neste cen3rio.

De maneira a efetuar uma an3lise dos principais marcos regulat3rios, procura-se fazer uma apresenta33o pontual de alguns dos acontecimentos do setor.

A legisla33o, na verdade, nada mais 4 do que a formaliza33o de um determinado consenso social, que retrata a posi33o relativa dos diferentes atores na estrutura hegem3nica da sociedade num dado momento e cuja validade se prolonga no tempo de acordo com o prolongamento da estabilidade daquela estrutura (Bola3o, 2007: 7).

Marcos regulat3rios e a33es pol3ticas

Se 4 necess3rio realizar um recorte cronol3gico inicial, seria talvez poss3vel destacar, em 1931, o Decreto 20.047, que estabelecia a radiodifus3o como elemento de interesse nacional com fins educativos, cabendo ao Governo promover a unifica33o do servi3o numa rede nacional e definir as concess3es de emissoras, renov3veis a cada dez anos, a organismos sociais ou privados.

Vale lembrar que o uso da palavra "concess3o" vai al4m de uma escolha sem3ntica. O termo define o contrato administrativo pelo qual o Poder P3blico cede a utiliza33o de um bem de seu dom3nio, a um particular, para que dele se sirva de acordo com o fim a que est3 destinado, e no interesse p3blico mediante remunera33o ou a t3tulo gratuito. O que a distingue das outras modalidades afins (concess3o de servi3o p3blico, permiss3o de uso, loca33o) 4 a subloca33o da utiliza33o do bem p3blico para que o particular a exer3a consoante a destina33o origin3ria do bem e no interesse da coletividade, embora n3o se exclua o seu intuito de lucro na explora33o da atividade a que vai entregar. (Meirelles, 1966:315)

Uma das primeiras mudan3as acontece em 1951, quando Get3lio Vargas promulga o Decreto 29.783, reduzindo para tr4s anos este per3odo de concess3o. O decreto cai, no entanto, em 1954 por press3es de grupos de interesse.

Alguns anos depois, j3 na presid4ncia de J3nio Quadros, em 1961, foi criado o Conselho Nacional de Telecomunica33es (Contel), subordinado diretamente 3 a Presid4ncia da Rep3blica. Esta a33o trouxe for3as para o ent3o presidente assinar o Decreto 50.840, em



consonância com a proposta de Vargas, reduzindo para três anos o período de concessão. No entanto, novamente o texto não entrou em vigor. Desta vez, por conta da renúncia do presidente.

De acordo com Bolaños (2007:12), foi com base nessa discussão de interesses – usar o rádio como um meio educativo e cultural de um lado ou com fins comerciais de outro –, e no contexto da instabilidade do governo de João Goulart, que um complexo processo de negociações foi criado. Os detentores da indústria da informação conseguiram, de acordo com seus interesses e enxergando oportunidades com a iniciativa privada, aprovar o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), pela Lei 4.117, de 27 de agosto de 1962.

Os primeiros projetos foram apresentados a partir de 1957 e tinham, entre outros propósitos, formular uma política nacional setorial e permitir a sobrevivência da radiodifusão em mãos da iniciativa privada, diante da ameaça de estatização que crescia desde 1961, com o ex-presidente Jânio Quadros e, mais ainda com seu sucessor João Goulart. Prova disso eram as punições de emissoras de rádio por razões políticas, com risco até de perda de concessão. Depois de vários substitutivos, apresentados entre 1957 e 1961, nasceu o texto que seria transformado no Código Brasileiro de Telecomunicações, quando o então deputado federal Nicolau Tuma conseguiu aprovar o primeiro projeto, mesmo com um total de 99 emendas.

Desde sua criação, o CBT era o único órgão que regia os setores de radiodifusão e telefonia. Na ocasião, João Goulart chegou a vetar 52 itens do código, novamente, em vão. Todos os vetos foram derrubados pelo Congresso, com auxílio da recém-criada Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), sociedade civil sem fins econômicos, constituída por empresas de radiodifusão autorizadas a funcionar no País e por outras pessoas físicas e jurídicas com vínculos e participação no setor.

É com este cenário que se consolida no Brasil um sistema operacional privado de rádio e televisão, baseado em concessões públicas – de 10 a 15 anos respectivamente, renováveis por períodos idênticos e sucessivos.



Para complementar o CBT, em 1963 é criado o Decreto 52.026 do Regulamento Geral que apresenta, em seu conteúdo, todas as atribuições e o funcionamento do Contel – responsável pela criação de um Plano Nacional de Telecomunicações – e do Departamento Nacional de Telecomunicações (Dentel), estabelecendo assim toda a estrutura da legislação brasileira que se manteve até os anos 1990.

Em fevereiro de 1967, já sob vigência do governo militar, edita-se o Decreto-lei 236, que cria penalidades severas, impondo, por exemplo, o limite de 10 emissoras que cada entidade poderia controlar em todo país, e eliminando a participação de estrangeiros na propriedade ou na direção de empresas de comunicação no Brasil.

Ainda em 1967 outras mudanças foram realizadas dentro do setor de comunicações no Brasil. A criação do Ministério das Comunicações foi uma delas. Formado com intenção de incorporar o Contel e o Dentel (Departamento Nacional de Telecomunicações) também agrupava o sistema Embratel e os sistemas das TVs Educativas completando-se, desta forma, o modelo de regulação das telecomunicações e da radiodifusão no país até o final dos anos 90.

Aqui vale abrir um parêntese referente às televisões educativas. Desde o início de sua fundação, no final de 1960, as TVs educativas sofreram pressões políticas de vários partidos e governos – desde a época da ditadura militar até hoje. Este caráter educativo seria concedido especificamente a universidades e outras instituições acadêmicas em cada município onde existam canais disponíveis. Posteriormente também seria concedido a outros níveis e fundações educacionais.

Segundo Ortiz (2010:118), há muitos casos em que esses pré-requisitos são observados, mas não é o que ocorreu na prática. Muitos canais eram administrados por instituições e grupos com vínculos às vezes precários com atividades educacionais e, contrários ao que está na lei, acabam fazendo uso desses meios com fins comerciais, políticos e mesmo religiosos.

A inexistência de regras anti-monopolistas sugere o triunfo de uma concorrência com poucas regras, com destaque para grupos familiares locais e nacionais que detém a prerrogativa da exploração privada desse bem público que é o espectro de frequências



eletromagnéticas protegido por uma lei criada para defender apenas seus interesses pessoais.

Há mais de 50 anos as Constituições brasileiras têm restringido a propriedade de empresas jornalísticas e de radiodifusão por parte de pessoas jurídicas, sociedades anônimas por ações e estrangeiros. Em graus diferentes essa restrição aparece nas Constituições de 1946, 1967, 1969 e 1988. A exemplo do que se faz em outros países, o objetivo seria permitir a identificação plena dos proprietários e impedir o controle do setor pelo capital estrangeiro. No entanto, de acordo com Venício Lima (2001:103), uma das consequências indesejáveis da norma tem sido o controle histórico do setor por pessoas físicas, vale dizer por “empresas” familiares.

A autonomia de grupos, atores e poderes públicos no campo da comunicação no Brasil levanta, na perspectiva de Bolaño (2007), dúvidas sobre a real efetividade da nossa transição democrática desde a época do general presidente Castelo Branco no país. Tanto mais quando se observa que os mesmos agentes mantêm o controle nos setores de radiodifusão há quarenta anos contando com concessões e alianças regionais em que uma parcela importante da classe política nacional tem interesse direto na operação de emissoras de rádio e televisão.

Promovendo reformas bancárias e estabelecendo leis e regulamentações específicas, o Estado aumentou sua participação como investidor direto de uma série de empresas públicas e passou a ter à sua disposição, além do controle legal, todas as condições para influenciar os meios de comunicação, mediante pressões econômicas e políticas. Assim é que, no Brasil, o financiamento dos *mass media* tem sido um mecanismo poderoso de controle estatal, porque todos os bancos são administrados ou supervisionados pelo governo. (Mattos, 2005:36)

O processo de transição de José Sarney, segundo Bolaño (2007:17), mostra como esta manobra de concessões era realizada. Servindo como uma moeda política de troca foram negociadas 418 novas concessões de rádio e televisão em troca de votos favoráveis ao mandato de cinco anos para continuar ocupando o cargo da presidência.

O resultado deste modelo adotado foi que ao final de 1993, cerca de 40% de todas as concessões estavam nas mãos de prefeitos, parlamentares, governadores e até mesmo parentes e sócios. De acordo com Bolaño (2007), o presidente José Sarney autorizou,



entre 1985 e 1990, 1.028 concessões de rádio e TV, representando 30% de todas as concessões feitas no Brasil desde 1922.

Tal manobra ainda continuou se perpetuando no governo de Fernando Henrique Cardoso, mesmo sob a lei de licitações que foram submetidas às concessões de emissoras de rádio e TV. No caso da outorga para emissoras educativas, ainda continuou sendo feita pelo Poder Executivo e pelo menos 13 deputados federais, prefeitos e candidatos a cargos eletivos, receberam concessões. Segundo Bolaño (2007:18), o resultado de todo este processo é traduzido em números bem expressivos: FHC autorizou 357 concessões educativas, sem licitações; Figueiredo 634 e Sarney 958, praticamente todas comerciais e todas sem licitação.

O sistema Telebrás

Criada em 1972, por meio da Lei 5.792, como uma sociedade de economia mista vinculada ao Ministério das Comunicações, a Telebrás (Telecomunicações Brasileiras S.A.) se transformou em operadora do Sistema Nacional de Telecomunicações (SNT), definido dez anos antes e controlava as várias prestadoras estatais de serviços telefônicos. Na época, o Brasil possuía 927 operadoras de telecomunicações, quase todas privadas.

No ano seguinte, a exploração dos serviços públicos de telecomunicações foi unificada sob o controle de uma única empresa concessionária em cada estado, que adquiriram as demais empresas. Em 1974, a Telebrás foi designada “concessionária geral” para todo o território nacional.

Porém, já em 1988, a Constituição determinou que os serviços públicos de telecomunicações somente poderiam ser explorados pela União, diretamente ou mediante concessões a empresas sob controle acionário estatal. O Sistema Telebrás era composto por uma empresa holding (a Telebrás), uma operadora para chamadas de longa distância, nacionais e internacionais (Embratel) e as 27 empresas de âmbito estadual ou local.

Na época, a demanda crescia fortemente e em determinadas regiões uma linha fixa podia valer mais que um pequeno imóvel – e o tempo de espera para a instalação de



uma nova conexão era contado em meses ou até anos. Muitas localidades do Brasil não tinham nem previsão de obter o serviço. Porém, a recessão, a inflação, a crise da dívida externa e a crise fiscal que marcaram os anos 1980, impediram o governo de investir na modernização do Sistema Telebrás.

Enquanto isso, o Brasil recorria a empréstimos junto ao FMI (Fundo Monetário Internacional), que impunha ajustes a serem feitos pelo governo brasileiro, entre eles as privatizações que, iniciadas no governo Sarney, estenderam-se até o governo Lula, em diferentes intensidades.

As vantagens das privatizações seria transferir para o setor privado a responsabilidade de realizar os investimentos necessários, reduzir a dívida do setor público com os recursos arrecadados com a venda das empresas e manter o equilíbrio das contas externas.

Em 1995, em função de uma mudança constitucional que pôs fim ao monopólio estatal nas telecomunicações e com a promulgação da Lei Geral das Telecomunicações em 1997, que visava a ampliação e a universalização dos serviços de comunicação, as empresas que compunham a estatal foram agrupadas em 4 regiões e vendidas em leilão internacional. No mesmo ano, o governo autorizou a criação da Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações), órgão regulador da prestação de serviços em telecomunicações, e a privatização do Sistema Telebrás.

Em 29 de julho de 1998, o sistema foi então privatizado para investidores brasileiros e estrangeiros. Houve o desmembramento do patrimônio da empresa estatal, realizando-se leilões separados para os serviços do Estado de São Paulo, da Região Sul juntamente com a Região Centro-Oeste e das demais regiões do país, que formaram três companhias: Telesp, Tele Centro-Sul e Tele Norte Leste, adjudicados, respectivamente, para a Telefônica de Espanha, consórcio liderado pela Telecom Itália e grupo AG Telecom.

Na ocasião foi também privatizada a Embratel, adquirida pela empresa norte-americana MCI Communications. Atualmente, é controlada pela mexicana Telmex.



Após a privatização, a Telebrás começou a preparar seu processo de dissolução e medidas foram adotadas para adequar a empresa à sua nova realidade, como a redução de pessoal. Já à beira da falência, em maio de 2010, a Telebrás foi reativada na Comissão de Valores Mobiliários (CVM). E em 12 de maio, o Decreto 7.175 - que instituiu o Plano Nacional de Banda Larga (PNBL) - incumbiu a empresa de cumprir os objetivos previstos no plano.

Concessões, privatizações e a atualidade

Para compreendermos o processo que levou a privatização da Telebrás, é preciso voltar um pouco no tempo e analisar o processo de privatizações no Brasil – esta mudança, considerada uma das mais radicais na história do país, representou uma transformação do papel, reservado ao Estado na atividade econômica.

Desde o primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945), quando se implantou uma forte política de substituição das importações, ficou assentado que os grandes empreendimentos, de interesse estratégico para o desenvolvimento do país, deveriam ficar sob tutela estatal.

Foi durante a ditadura militar, que a estatização da economia experimentou seu maior incremento, com a criação pelos governos federal e estadual de um grande número de empresas estatais, que, por sua vez, criavam subsidiárias. Isso tornava difícil até quantificar seu número exato, sendo certo que se aproximavam de 500. As estatais eram submetidas à supervisão de diversos ministérios, cada qual impondo suas próprias regras de administração. Aumentos de capital, por exemplo, eram decididos sem a prévia definição de recursos orçamentários para esse fim, revelando nenhuma preocupação com relação a seus reflexos sobre o gasto público em geral.

Para entender como essas mudanças impactaram o processo de regulação da comunicação no Brasil, segundo Bolaño (2007), o então presidente José Sarney alterou a forma de nomeação da direção das teles deixando a cargo da negociação entre os políticos locais, sob o comando do governador do Estado, a indicação do presidente da companhia.

A criação da Anatel



Nos anos 90, dentro da política do governo Fernando Henrique Cardoso, que previa a substituição do Código Brasileiro de Telecomunicações por uma legislação mais moderna, ocorre a mudança do antigo modelo de regulação de audiovisual no país, somada às inovações oriundas da lei de TV a cabo e do processo de reestruturação do setor de telecomunicações.

Dentre os marcos mais importantes da reforma promovida em seu governo, pode-se destacar a Lei Geral de Telecomunicações (LGT), citada anteriormente, e a Lei Geral da Comunicação de Massa (LGCEM), que seria a segunda fase do projeto do então Ministro das Comunicações, Sérgio Motta. Ainda assim, dentro deste contexto, novas regras entraram em vigor e tornaram possível a regulamentação e a privatização das comunicações, inclusive com a participação direta do capital estrangeiro.

Foi no sentido de promover o projeto da LGT que começaram as articulações para criar-se então um organismo regulador independente, que teria como objetivos principais promover a competição justa, defender os interesses e os direitos dos consumidores dos serviços e ainda estimular o investimento privado, formou-se assim a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), assumindo funções antes realizadas pelo Ministério das Comunicações.

O projeto de criar esta Agência Reguladora lhe concedeu poderes tão fortes – como, por exemplo, proibir a venda de chips para três operadoras de telefonia móvel da noite para o dia - que uma das principais justificativas para sua origem foi a de dotar de uma personalidade jurídica própria, atuando como um órgão regulador e com independência incomum e inusitada.

A Anatel regula todo setor de telefonia, tanto fixa quanto móvel (celular). Em matéria de telecomunicações, a agência tem como principais atribuições gerenciar contratos de concessão, fiscalizar a prestação de serviços, aplicar sanções, realizar intervenções, se necessário. Para tanto, a Anatel edita resoluções que dão diretrizes ao setor de telefonia e preenchem lacunas legislativas. Como é seu dever reprimir infrações aos direitos dos usuários, o consumidor deve denunciar à agência a ocorrência de ilegalidades e exigir providências.



Capaz de reunir condições de ser depositária de plena confiança do governo, a agência também responde exemplarmente acaso deixe de cumprir seus sérios deveres institucionais, dentre os quais estão a outorga de concessões e permissões de serviço público e da expedição de autorizações para exercício de atividades privadas pertinentes ao setor de telecomunicações.

Todavia, mesmo com a prerrogativa de ser um órgão independente do governo, a composição de cargos que compõem o Conselho Diretor da agência prevê conselheiros escolhidos pelo Presidente da República e submetidos à aprovação do Senado Federal. Já dentro do Conselho Consultivo, que assim como o Conselho Diretor atua como órgão superior, a composição se dá por representantes dos poderes legislativo e executivo, além de entidades representativas da sociedade civil.

A atenção dada à Anatel parece se justificar por conta dos poderes a ela conferido sobre setores da economia que têm faturamentos bilionários, como as próprias empresas de telefonia. Criadas para serem autônomas a partir de um modelo já testado em países da Europa e nos Estados Unidos, elas são frequentemente acusadas de favorecimento dos agentes econômicos que deveriam fiscalizar.

Por conta disso, o Congresso Nacional discute a revisão do papel institucional das agências e seu fortalecimento. A discussão se tornou mais intensa depois que o governo do então presidente Lula apresentou, em 2004, um projeto de lei (PL 3.337/04) com novas regras para o funcionamento desses órgãos.

A responsabilização dos diretores e a obrigatoriedade de contrato de gestão entre ministério e agência foram alguns dos pontos mais criticados por quem defende o modelo original. No entanto, até hoje a Câmara não votou o assunto, apesar de tramitar em regime de urgência.

Interesse público e politização do debate

Segundo Bolaño (2007), no mandato de Fernando Henrique, as forças conservadoras e os interesses particulares de boa parte do Congresso Nacional no setor de radiodifusão apresentaram-se como uma barreira intransponível, e continuam atuando da mesma



forma até hoje, sendo o fator político eleitoral, extremamente determinante, o que inviabilizou uma mudança significativa na área.

Para preservar-se, FHC não encontra outra saída a não ser realizar importantes concessões aos setores mais reservados de sua base política, em detrimento de seus outros aliados interessados num sistema mais liberal e com possibilidade de investimento do capital estrangeiro.

Aqui vale esclarecer que muitos grupos manifestaram-se contrários ao processo de privatização tal como fora anunciado e tentaram, sem sucesso, inviabilizá-lo por meio de manifestações e medidas judiciais. Os grupos viam nele duas grandes falhas no programa: a primeira era a possibilidade de os eventuais compradores poderem efetuar parte do pagamento com as chamadas "moedas podres", títulos da dívida pública emitidos pelos sucessivos governos com o objetivo de resolver crises financeiras e que, ao se tornarem inegociáveis, pressionavam o déficit público. A segunda falha, era permitir, que o BNDES financiasse parte do preço de compra. Ou seja, existia o temor que tais recursos fossem indevidamente utilizados para privilegiar grupos privados específicos e o acesso ao crédito seria assegurado inclusive aos compradores estrangeiros, que apesar de ser permitido pela lei, estaria teoricamente em desacordo com a tradição seguida, até então, pelo banco nacional de fomento.

O resultado final das privatizações revelou um aspecto peculiar do programa brasileiro: algumas aquisições somente foram feitas porque contaram com a participação financeira dos fundos de pensão das próprias empresas estatais ou da participação de empresas estatais de países europeus. Ao longo do mandato de FHC, as privatizações atingiram a receita total de 78,61 bilhões de dólares, sendo 95% em moeda corrente (nessa percentagem estão incluídos os financiamentos concedidos pelo BNDES), e com grande participação dos investidores estrangeiros, que contribuíram com 53% do total arrecadado. Deste total, 29,81 bilhões de dólares à do setor de telecomunicações.

De acordo com Bolaño (2007) a tendência atual é de decadência dos sistemas de comunicação de massa herdados do século anterior e de avanço da internacionalização do mercado brasileiro de televisão no seu conjunto. E ainda, segundo o autor, mesmo



quando esses temas aparecem, timidamente, na legislação, como vimos, trata-se de pontos de princípio historicamente desrespeitados.

Mattos (2005:32), também comenta sobre o tema e ressalta que historicamente, a Lei Geral das Telecomunicações para o país vem sendo elaborada e discutida desde o governo de FHC, que apresentou, entre as administrações dos ministros das Comunicações, sete tentativas de estabelecer um marco regulatório para a área. Em uma das propostas, mantém-se a autonomia do Poder Executivo sobre a exploração e concessão dos serviços de rádio e televisão aberta, televisão a cabo, MMDS e DTH. Já a outra, que não foi divulgada publicamente na época, a maioria das funções para impor “limites, encargos ou sujeições” é delegada à Anatel.

Com a revolução tecnológica das últimas décadas e com as novas configurações econômicas e políticas contemporâneas, evidentemente o Brasil precisa de um novo marco regulatório para o campo das telecomunicações. De acordo com Wilson Gomes (2008:158), para que a discutibilidade seja realmente relevante, é preciso considerar com mais cuidado certos qualificadores da visibilidade da discussão. A começar pela *extensão da visibilidade da deliberação pública*. Há, portanto, determinadas perguntas que são importantes para atestar a qualidade democrática de uma argumentação que se queira pública.

No governo de Lula, em 2010, foi criado o PNBL, Plano Nacional de Banda Larga, iniciativa que tem o objetivo de massificar a oferta de acessos banda larga à Internet até 2014, ano em que se realiza a Copa do Mundo no país. No entanto, desde sua criação, o PNBL tem recebido críticas por entidades de defesa do consumidor pelo limite de download praticado que acaba por tornar o plano de banda larga em uma conexão muito longe desta realidade em poucas horas de uso. As operadoras têm dado pouco apoio ao esconder o plano em seus sites e não treinar os operadores quanto a esta opção de plano de internet. Questões como a venda casada também tem sido criticadas. Este é um exemplo de discussão pública, que Gomes comenta em sua obra.

As relações de regulação dos meios de comunicação, em alguns países, são pensadas no âmbito das discussões sobre interesse público. Para Gomes (2008), não é difícil admitir,



com Habermas, que mesmo discussões com baixa visibilidade e alto teor de qualidade dos procedimentos argumentativos, podem ter alta relevância social e política.

No Brasil, a velha mídia sempre impediu este debate, por isso as legislações não foram até agora atualizadas. Há avanços em aspectos legais da TV fechada, mas o setor é amplamente regulado por uma imensa lista de portarias e decretos que atendem, muitas vezes, aos interesses de empresas e não dos usuários.

Na prática, sem uma definição atualizada do marco regulatório dos serviços, o comum é que as empresas de telefonia fixa e móvel e de TV por assinatura ofereçam também acesso à internet por meio de suas redes próprias.

Ao mesmo tempo, essas empresas não podem oferecer todos os serviços de telecomunicações. E por isso não chegam a competir entre si em todos os mercados, diminuindo ainda mais a concorrência. As teles, por exemplo, não podem oferecer TV por assinatura, apesar de terem condições técnicas para fornecer sinais audiovisuais. Da mesma forma, quem recebe uma licença para prover internet não pode prestar serviço de telefonia móvel, de acordo com o marco regulatório.

De acordo com Bolaño (2007), o capital nacional dispõe de vantagens importantes, dadas as suas relações históricas com as elites políticas, como demonstra a disputa em torno do padrão de televisão digital terrestre, que privilegia os operadores de radiodifusão atuais, em prejuízo não apenas da sociedade civil organizada, que luta pela democratização da comunicação, mas também dos capitais externos hegemônicos no setor de telecomunicações.

A força, não obstante, do movimento global de convergência e de internacionalização parece irrefreável e incontrolável, assim como a decadência das empresas ainda hegemônicas no mercado brasileiro de televisão (...) (Bolaño, 2007: 97).

Considerações finais

Por mais que este modelo de regulação setorial – formado por um conjunto de leis, normas e regulamentos – tente ser compreendido, articulado e debatido, ainda assim temos dentro do governo uma estrutura capitalista completamente flexível que ora se



concentra em um determinado setor (ou agência), ora se volta para outros, preservando sempre os interesses de todas essas lideranças e atores políticos.

Como vimos anteriormente e podemos exemplificar melhor, as decisões e concentração de poder do Legislativo em 1962 durante a definição do código no regime populista de João Goulart são contrárias à fase de centralização do Executivo vivenciada durante todo o regime militar quando o modo de regulação era estável tanto no Brasil como em outros países.

Esta força do Executivo é ampliada ainda na época do Sarney, que mesmo durante a crise da regulação e a força de vontade do Congresso nas negociações sobre a Constituição, no Legislativo, vê-se capaz de manipulá-lo pelos inúmeros sistemas de concessões.

Já com FHC, dentro da política de medidas provisórias de submeter o Congresso e todos os três poderes a um projeto reformista radical, quando tal reforma chega à radiodifusão, vemos uma disputa entre as duas instâncias executivas: Minicom e Anatel.

Marcado por conflitos ministeriais, mas ainda assim, colocando duas frentes em debate, no primeiro governo de Lula, a oposição era muito clara entre os projetos do Ministério da Cultura e o Ministério das Comunicações.

Em leitura profunda na obra de Venício Lima, avaliamos que, apesar das profundas transformações pelas quais passa o mundo atual, questões no que se refere ao papel do Estado, ao papel do governo, quais são os principais atores políticos até como os interesses público e privado são definidos, possuem raízes culturais sólidas e, em algumas sociedades, não se alteram com facilidade, exatamente pelo muito que representam em termos de história e tradição.

Observamos também que apesar de tais disputas políticas dentro do governo, a base do empresariado do setor de radiodifusão não se abalou. Por conta do próprio desenvolvimento do mercado, do progresso técnico e de todos os fatores concretos que sempre influenciam esta dinâmica do setor, o empresariado conquistou, por exemplo, mais espaço em relação ao setor mais tradicional.



Claro que muitas coisas mudaram desde 1962 para os dias atuais e ainda estamos em fase de reforma dentro do processo de regulação, mas esta mudança poderia ser mais profunda e mais séria. Não apenas no que tange à questão geográfica do país, problemas com diversidade cultural, estímulos para a produção local e independente, regulação de conteúdos, etc.

No entanto, segundo Lima (2001:118), por razões históricas e culturais o Estado não é percebido como representante direto do interesse privado, em particular das empresas privadas. Estas, por sua vez, são percebidas como tendo interesses não necessariamente contudentes com os do conjunto da população, vale dizer, com interesses públicos.

E com isto, toda a perspectiva apresentada ou não é tratada na legislação ou quando está os dispositivos não são cumpridos como deveriam – muitas vezes, como no caso da Anatel, as decisões são tomadas tardiamente e de forma avassaladora, prejudicando não apenas o setor como um todo, mas principalmente o consumidor final.

Referências bibliográficas

BOLAÑO, César. Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil? São Paulo: Paulus, 2007.

BUCCI, Eugênio. A imprensa e o Dever da Liberdade. São Paulo: Contexto, 2009.

FILHO, Ciro Marcondes (Org.) Dicionário da Comunicação. São Paulo: Paulus, 2009.

GOMES, Wilson. MAIA, Rousiley C.M. Comunicação e Democracia. São Paulo: Paulus, 2008.

KUNSCH, Dimas. MARTINO, Luís Mauro Sá (Orgs.). Comunicação, jornalismo e compreensão. São Paulo: Plêiade, 2010.

ORTIZ, Pedro. TV pública você ainda vai ter uma..?! In: KUNSCH, Dimas; MARTINO, Luís Mauro Sá (Orgs.). Comunicação, jornalismo e compreensão. São Paulo: Plêiade, 2010, p.111-128.

LIMA, Venicio Arthur de. Teoria e Política. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

MATTOS, Sérgio. Mídia Controlada – A História da Censura no Brasil e no Mundo. São Paulo: Paullus, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1966.