

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS – PPGCSO
DOUTORADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

Júlio César Coelho

DEMOCRACIA E REGULAÇÃO DA RADIODIFUSÃO:
DIMENSÃO NORMATIVA E ANÁLISE DAS TRAJETÓRIAS
DOS EUA, REINO UNIDO, ARGENTINA E BRASIL

JUIZ DE FORA – MG

2015

JÚLIO CÉSAR COELHO

**DEMOCRACIA E REGULAÇÃO DA RADIODIFUSÃO:
DIMENSÃO NORMATIVA E ANÁLISE DAS TRAJETÓRIAS
DOS EUA, REINO UNIDO, ARGENTINA E BRASIL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Área de Concentração: Cultura, Poder e Instituições, da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Desigualdade Social.

Orientador: Prof.º Doutor Ignacio José Godinho Delgado

JUIZ DE FORA – MG

2015

Ficha catalográfica elaborada através do Programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Coelho, Júlio César.

Democracia e regulação da radiodifusão : dimensão normativa e análise das trajetórias dos Estados Unidos, Reino Unido, Argentina e Brasil / Júlio César Coelho. -- 2015.
297 f.

Orientador: Ignacio José Godinho Delgado

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Instituto de Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2015.

1. Regulação da radiodifusão. 2. Democracia e comunicação social. 3. Análise histórica comparativa. 4. Fontes alternativas de informação. 5. Equidade e direito à comunicação. I. Delgado, Ignacio José Godinho, orient. II. Título.

JULIO CESAR COELHO

**DEMOCRACIA E REGULAÇÃO DA RADIODIFUSÃO:
DIMENSÃO NORMATIVA E ANÁLISE DAS TRAJETÓRIAS
DOS EUA, REINO UNIDO, ARGENTINA E BRASIL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Área de concentração: Cultura, Poder e Instituições, da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor.

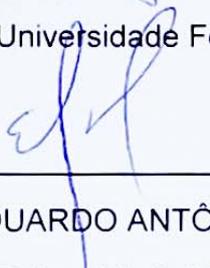
Aprovada em 17 de dezembro de 2015.

BANCA EXAMINADORA



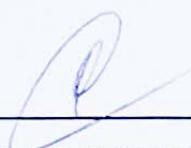
IGNACIO JOSÉ GODINHO DELGADO (ORIENTADOR)

Universidade Federal de Juiz de Fora



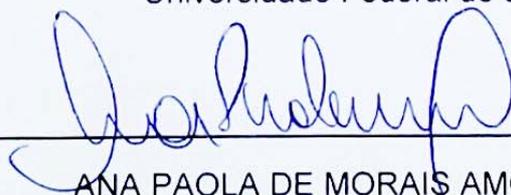
EDUARDO ANTÔNIO SALOMÃO CONDÉ

Universidade Federal de Juiz de Fora



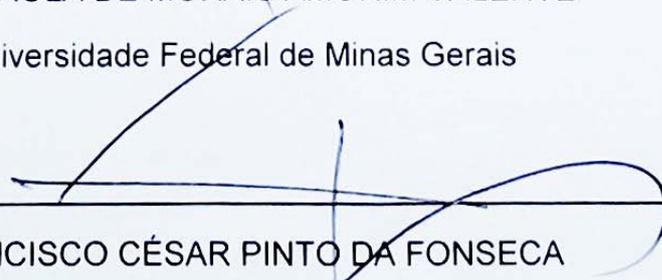
PAULO ROBERTO FIGUEIRA LEAL

Universidade Federal de Juiz de Fora



ANA PAOLA DE MORAIS AMORIM VALENTE

Universidade Federal de Minas Gerais



FRANCISCO CÉSAR PINTO DA FONSECA

Fundação Getúlio Vargas de São Paulo

Aos meus pais, Pedro e Manoelita, e aos meus irmãos Márcio (in memoria) e Pedro, aos meus filhos Daniel e Lucas e à companheira Fátima, com amor, admiração e gratidão pela compreensão, carinho, presença e incansável apoio ao longo do período de elaboração desta tese.

AGRADECIMENTOS

Ao amigo Prof. Dr. Ignacio Delgado pelo desprendimento, generosidade, orientação e estímulo constante.

Ao Prof. Dr. Gilberto Barbosa Salgado (in memoria) por ter me incentivado e ajudado a chegar ao doutorado.

Aos Profs. Drs. Raul Francisco Magalhães e Paulo Roberto Figueira Leal pelas sugestões apresentadas por ocasião do exame de qualificação da tese.

Aos Profs. Drs. Francisco Fonseca, Ana Paola Amorim, Paulo Roberto Figueira Leal, Eduardo Condé, Marta Mendes e Juarez Guimarães por aceitarem participar da banca de defesa da tese.

Ao corpo docente da Pós-Graduação em Ciências Sociais pelo apoio constante.

À Prefeitura de Juiz de Fora, em especial às servidoras municipais Andréia Madeira Goreske e Ana Angélica de Andrade, pelo apoio institucional.

Aos amigos e Profs. Drs. Luiz Antônio Valle Arantes, Raquel Quinet Pifano, Valéria Lobo, Marta Pinheiro, Potiguara Mendes, Francisco Pimenta, Marcelo Camurça, Maria Cristina Araújo de Oliveira e Christiane Jalles pelo incentivo e generosidade.

Ao meu amigo e mestre Carlos Alberto Pavan pelos debates e conversas informais no decorrer da elaboração desta tese.

À toda minha família Paschoalim, em especial à tia-mãe Terezinha (e Adelino) e à prima-irmã Luciana (e Rodrigo Nunes), pela amizade, apoio e carinho durante a minha trajetória pessoal, educacional e profissional.

Ao meu irmão Pedro pela amizade, carinho e cumplicidade.

Aos colegas do PPGCSO, em especial Orcione, Bárbara, Zé Vitor, Mariana e Franklin, pelo compartilhamento de ideias e informações.

Ao amigo e parceiro Marcelo Freguglia pelos passeios de *bike* para aliviar as tensões.

À todos aqueles que de alguma forma contribuíram e participaram da minha trajetória durante o doutorado.

No Brasil, historicamente, essa mídia, essa velha mídia, a mídia tradicional, tem resistido a qualquer tipo de regulação. E tem sido muito eficiente em dizer que qualquer tipo de regulação é censura. Coisas que absolutamente não procedem, porque são procedimentos regulatórios, que existem nas democracias liberais, que são referência para a nossa. Não tem nada, absolutamente nada de censura na existência de um marco regulatório dessa atividade. (..) Enfim, essas coisas que existem em outros lugares e que aqui não se pode nem discutir. Aqui temos um déficit nessa área que é um negócio incrível. É um negócio fantástico. Não se discute, não tem debate político no conteúdo das nossas principais emissoras de TV. Nós estamos ainda muito atrás.

Venício A. de Lima
(Entrevista ao Observatório da
Imprensa. *A mídia fala pelo povo*,
Edição 595, de 22/06/2010.

RESUMO

A tese discorre sobre a regulação democrática da radiodifusão, abordando sua dimensão normativa e trajetória histórica. No primeiro caso, são cotejadas diversas formulações da teoria democrática, que assinalam as exigências de consentimento expresso no pacto que institui a ordem política, de garantia de expressão das diferentes alternativas e de definição de mecanismos que assegurem a correção de desigualdades em benefício de setores menos favorecidos, avaliando suas implicações para a regulação do sistema de radiodifusão. Em seguida, são consideradas as trajetórias do Reino Unido e dos Estados Unidos, tomados como paradigmas de duas abordagens regulatórias, respectivamente a que trata a radiodifusão como serviço público e a que a toma como utilidade pública. Por fim, são analisadas as trajetórias da Argentina e do Brasil, países nos quais se erigiu um sistema de comunicação social oligopolizado, não obstante mudanças recentes. A análise de tais trajetórias é efetuada considerando a existência de quatro grandes períodos à escala global no desenvolvimento da radiodifusão no decorrer do século XX e no início do século em curso: a) Formação e definição (1910-1945); b) Expansão, consolidação e acentuação da regulação pública (1946-1973); c) Advento e afirmação do neoliberalismo e impulso para desregulação (até o fim da década de 1990); d) Desafios regulatórios das novas mídias: um novo período em gestação? (2000...). São tomadas como variáveis analíticas, o contexto internacional, o desenvolvimento das tecnologias de comunicação, a participação da iniciativa privada no setor comunicacional e as características do sistema político, de modo a explicar os processos de definição das configurações institucionais de regulações existentes nos países focalizados. Sustenta-se que a regulação democrática dos meios de comunicação, especialmente da radiodifusão, é requisito fundamental para o direito à comunicação e condição para que se fortaleçam interações entre os cidadãos capazes de acentuar sua confiança recíproca e nas instituições, sustentando e conferindo eficácia à ordem democrática.

Palavras-chave: regulação da radiodifusão; democracia e comunicação social; análise histórica comparativa; Reino Unido, Estados Unidos, Argentina, Brasil.

ABSTRACT

The thesis discusses broadcasting democratic regulations, addressing their normative dimension and historical trajectory. In the first case, it collates various formulations of democratic theory, highlighting the express consent required to define the political order, the importance of the expression of different alternatives in the political process and the need to define mechanisms to ensure the correction of inequalities for the benefit of disadvantaged sectors, assessing their implications in the broadcasting system regulations. Then, it analyzes the trajectories of the United Kingdom and the United States, taken as paradigms of two different regulatory approaches, respectively dealing broadcasting as a public service, and alternatively, as a public utility. Finally, it addresses the trajectories of Argentina and Brazil, countries where was erected oligopoly media systems, despite the recent changes. The analysis of such paths is performed considering four major periods on a global scale in the broadcasting development in the 20th century and at the beginning of the current century: a) Formation and definition (1910-1945); b) Expansion, consolidation and accentuation of public regulation (1946-1973); c) Advent and strengthening of neoliberalism and the push for deregulation (until the end of the 1990s); d) Regulatory challenges of news media: a new period in progress? (2000...). We considered as analytical variables the international context, the development of communication technologies, the participation of private companies in the communication sector and the characteristics of the political system, in order to explain the definition processes of the institutional settings in the existing regulation in the targeted countries. This thesis maintains that the democratic regulation of the media, especially broadcasting, is a fundamental requirement for the communication rights, and condition to strengthen interactions between citizens able to enhance their mutual trust and in institutions, supporting and giving effectiveness to the democratic order.

KEYWORDS: regulation of broadcasting; democracy and media; comparative historical analysis; United Kingdom, United States, Argentina, Brazil.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
PARTE I – DIMENSÃO NORMATIVA	18
CAPÍTULO I	
1 – CONSENTIMENTO EXPRESSO, PLURALISMO, EQUIDADE E DIREITO À COMUNICAÇÃO	19
1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	19
1.2 CONCEPÇÃO DE PACTO E CONSENTIMENTO EXPRESSO	22
1.3 POLIARQUIA E AS FONTES ALTERNATIVAS DE INFORMAÇÃO	29
1.4 PACTO JUSTO E A JUSTIÇA COMO EQUIDADE	34
1.5 ESFERA PÚBLICA E VIRTUDE CÍVICA	42
1.6 COMUNICAÇÃO COMO DIREITO E POLÍTICA PÚBLICA	50
1.7 REGULAÇÃO, DEMOCRACIA E DIREITO À COMUNICAÇÃO	59
PARTE II – ANÁLISE DE TRAJETÓRIAS	61
CAPÍTULO II	
2 – TRAJETÓRIAS DA REGULAÇÃO NOS ESTADOS UNIDOS E REINO UNIDO 62	
2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	62
2.2 PARADIGMAS, MODELO DE ANÁLISE E CICLOS HISTÓRICOS	67
2.2.1 Formação e definição de padrões de regulação (até 1945)	68
2.2.2 Consolidação e acentuação da regulação pública (até 1973)	74
2.2.3 Impulso para desregulação (até 1999)	80
2.2.4 Um novo período em gestação? (anos 2000).....	91
2.3 DOIS CAMINHOS DE REGULAÇÃO DA RADIODIFUSÃO	97
CAPÍTULO III	
3 – ELEMENTOS DA REGULAÇÃO NOS EUA E REINO UNIDO	100
3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	100
3.2 ARCABOUÇO REGULATÓRIO NOS EUA	101
3.3 ARCABOUÇO REGULATÓRIO NO REINO UNIDO.....	106
3.4 COMPONENTES DA REGULAÇÃO	112
3.4.1 Autoridade regulatória e reguladora	112
3.4.1.1 Federal Communications Commission dos EUA (FCC).....	112
3.4.1.2 Office for Communications do Reino Unido (OFCOM).....	116
3.4.2 Propriedade – concentração e cruzamento	122
3.4.2.1 Estados Unidos	122
3.4.2.2 Reino Unido.....	127
3.4.3 Conteúdos – limites e pluralismo	129
3.4.3.1 Estados Unidos	129
3.4.3.2 Reino Unido.....	131
3.4.4 Direito de Resposta – correção e respeito	135
3.4.4.1 Estados Unidos	136
3.4.4.2 Reino Unido.....	137
3.4.5 Licenciamento – concessão e renovação	139
3.4.5.1 Estados Unidos	139

3.4.5.2 Reino Unido.....	141
3.4.6 Transparência/accountability – obrigação e oportunidades	143
3.4.6.1 Estados Unidos	144
3.4.6.2 Reino Unido.....	146
3.4.7 Enforcement – aplicação e coerção	149
3.4.7.1 Estados Unidos	149
3.4.7.2 Reino Unido.....	152
3.5 SOB O TOM DAS AUTORIDADES REGULADORAS	154

CAPÍTULO IV

4 – TRAJETÓRIAS DA REGULAÇÃO NA ARGENTINA E BRASIL	157
4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	157
4.2 CONCENTRAÇÃO, MODELO ANALÍTICO E VARIÁVEIS	159
4.2.1 Primeiros intentos regulatórios (até 1945)	161
4.2.2 Instabilidade, enfrentamento e expansão da radiodifusão (até 1973)	170
4.2.3 Transição, flexibilização e transformação (até 1999)	179
4.2.4 Um novo arranjo? (anos 2000)	188
4.3 AVANÇOS E RECUOS NA RADIODIFUSÃO.....	195

CAPÍTULO V

5 – ELEMENTOS DA REGULAÇÃO NA ARGENTINA E BRASIL	198
5.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	198
5.2 MARCOS REGULATÓRIOS.....	199
5.2.1 Pressupostos da legislação regulatória na Argentina.....	200
5.2.2 Cenário da (des)regulação no Brasil.....	207
5.3 COMPONENTES DA REGULAÇÃO	215
5.3.1 Autoridade reguladora – independência e responsabilidade	216
5.3.1.1 Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual na Argentina....	216
5.3.1.2 Autoridade dependente e fragmentação regulatória no Brasil.....	219
5.3.2 Propriedade – concentração e cruzamento	220
5.3.2.1 Argentina	221
5.3.2.2 Brasil.....	222
5.3.3 Conteúdos – limites e pluralismo	223
5.3.3.1 Argentina	224
5.3.3.2 Brasil.....	225
5.3.4 Direito de Resposta – correção e respeito.....	226
5.3.4.1 Argentina	227
5.3.4.2 Brasil.....	227
5.3.5 Licenciamento – concessão e renovação	230
5.3.5.1 Argentina	230
5.3.5.2 Brasil.....	231
5.3.6 Transparência/accountability – obrigação e oportunidades	233
5.3.6.1 Argentina	233
5.3.6.2 Brasil.....	235
5.3.7 Enforcement – aplicação e coerção	236
5.3.7.1 Argentina	236
5.3.7.2 Brasil.....	237
5.4 LEGADOS DA COMUNICAÇÃO NA ARGENTINA E BRASIL.....	239
5.4.1 Lei de Meios na Argentina nos primeiros quatro anos	239
5.4.2 Resistência para democratizar a comunicação no Brasil.....	246

5.5 CAMINHOS E DESCAMINHOS REGULATÓRIOS.....	251
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	255
REFERÊNCIAS	261

INTRODUÇÃO

A regulação pública dos meios de comunicação tem sido objeto de debates crescentes e tema da agenda pública em diferentes países. Os grandes grupos de mídia¹ frequentemente a ela se opõem apontando-a como contrária à liberdade de imprensa e de expressão, com indevida interferência do Estado. Os que a defendem consideram-na essencial à garantia da diversidade, do pluralismo e dos direitos dos cidadãos, mitigados pela eventual concentração e parcialidade dos meios de comunicação de massa.

A regulação da radiodifusão pode ser associada às exigências de intervenção do Estado para lidar com *falhas de mercado*, vinculadas na literatura econômica à produção de bens públicos, à contenção dos efeitos negativos, para o mercado, da existência de assimetria de informações entre os agentes, e à ocorrência de externalidades (BATOR, 1958; CAMPOS, 2008; SAMUELSON, 1954). O espectro eletromagnético em que se propagam as ondas de rádio é, de certa forma um bem público, conquanto indivisível, mas não inclusivo, pois é finito e o domínio sobre ele exclui outros participantes, pelos efeitos de congestionamento. Ademais, esses efeitos provocam externalidades negativas para a operação de diversas atividades que dependem do espectro, especialmente as ligadas às exigências de comunicação por agências de segurança no âmbito do Estado. Esta, a rigor, foi a razão primordial do início da ação regulatória do Estado no setor, para disciplinar a utilização do espectro.

O bem público, contudo, pode ser entendido de outra forma, não apenas como uma falha de mercado, a exigir a intervenção pontual e tecnocrática do Estado, mas como a resultante de processos de deliberação democrática, materializada em políticas públicas definidas a partir do debate esclarecido e compartilhado dos cidadãos nos fóruns que emergem na esfera pública das poliarquias contemporâneas (DELGADO, 1996). A radiodifusão pode alargar enormemente as possibilidades de tal debate, se proporcionar a ampliação do acesso à informação e do envolvimento dos indivíduos em fluxos comunicativos em escala mais elevada e ligeira, favorecendo o aprofundamento de sua participação nos fóruns da esfera pública. Por ser, entretanto,

¹ Um grupo de comunicação ou de mídia deve ser compreendido como reunião de empresas jornalísticas e de radiodifusão (televisão, rádio, impresso, filmes, músicas e portais na internet etc.) submetidas a um mesmo controlador – seja uma pessoa física, uma família, uma igreja, uma holding ou um governo. Um conglomerado de mídia, por sua vez, é concebido como um conjunto de grupos de comunicação em que não existe controle direto, mas relações contratuais que criam dependência entre os mesmos (GÖRGEN, 2009).

constituída de mecanismos verticais e assimétricos de emissão das informações e de enunciados, a radiodifusão pode se prestar não à tal propósito, mas à manipulação², ao ocultamento da diversidade e do pluralismo, a não ser que seja regulada para alcance daqueles fins.

Esta tese busca elementos em clássicos do pensamento liberal para sustentar o entendimento segundo o qual a regulação da mídia é um componente indispensável da ordem democrática. Adicionalmente, analisa a trajetória dos arranjos regulatórios presentes em quatro países – Estados Unidos, Reino Unido, Argentina e Brasil – de modo a compreender as condições que geraram diferentes marcos e estruturas de regulação.

A escolha dos EUA e do Reino Unido se justifica por serem países centrais na ordem capitalista, com democracias liberais dotadas de longevidade e estabilidade, além de paradigmas de duas configurações diversas de estruturação dos sistemas de radiodifusão, com princípios regulatórios distintos, que exerceram influência sobre as iniciativas de regulação de outros países, inclusive o Brasil e a Argentina. Nos EUA prevalece a estrutura basicamente mercantil de organização da radiodifusão, dominada por empresas privadas, circunscritas, contudo, pela noção de *utilidade pública* conferida às atividades que desenvolvem. No Reino Unido, em que pese a expansão crescente das empresas privadas de radiodifusão, prevalece a noção de que se trata de um *serviço público*, provido por organizações públicas, conquanto independentes dos governos, como é o caso da BBC.

A Argentina e o Brasil, por seu turno, são países semiperiféricos (ARRIGHI, 1997), marcados por trajetórias políticas de grande instabilidade, que construíram sistemas de radiodifusão caracterizados por grande concentração da propriedade e do poder na área da comunicação social. Todavia, enquanto a Argentina promoveu recentemente a reforma das normas de regulação da radiodifusão, mirando a reversão desse quadro, no Brasil a regulação da

² A manipulação da informação persegue as mais variadas formas. Literalmente é a própria forma pela qual se elabora e opera a informação. “Mesmo a informação objetivamente correta, imparcial, não reproduz o fato passivamente; ao contrário, ela intervém adulterando-o, ela o manipula” (p.166), ressalta Marcondes Filho (1984) ao recorrer às palavras de Friedrich Geyrhofer para considerar a circunscrição da temática. Entretanto, aqui, sem entrar no mérito da discussão sobre uma definição de manipulação, considera-a como a possibilidade concreta de controle da informação por determinados agentes e/ou grupos. Na relação entre mídia e política, Herman e Chomsky (2003) focam os efeitos da estrutura econômica sobre conteúdos políticos difundidos pelos meios de comunicação. Esses autores, da mesma forma que entendemos nesse estudo, ressaltam a ideia de que os meios de comunicação defendem os pontos de vista do poder instituído devido à influência dos seus proprietários e dos anunciantes. A crítica se volta para a concentração da propriedade nas mãos de um grupo cada vez mais restrito de empresas como grandes conglomerados midiáticos, que utilizam sua influência tanto em defesa de interesses específico na esfera política e no mundo dos negócios quanto na manutenção das linhas gerais que regem o funcionamento da sociedade e os rumos da política. A desigualdade na distribuição da riqueza que marca o sistema capitalista tem efeitos decisivos sobre os interesses e opções da mídia empresarial, conforme os autores. Para aprofundar o assunto, ver GOMES (MARCONDES FILHO (1984), MATTELART (1994), GARNHAM (1990), KUNCZIK (1997), THOMPSON (2008), MIGUEL (1999), VAN DIJK (2008), entre outros.

mídia, ainda que reivindicada por atores sociais diversos, apenas tangencia a agenda pública e parece distante de um debate sistemático que a afirme como objeto de deliberação na arena parlamentar.

A tese dispõe de duas partes. Na primeira, composta de um único capítulo, reflete-se sobre a dimensão normativa das relações entre democracia e mídia, buscando em autores como Locke, Dahl e Rawls, fundamentos em defesa da regulação da mídia como condição para garantir o consentimento expresso dos cidadãos à ordem democrática, a manifestação da diversidade social e da pluralidade de alternativas no interior da ordem política e a correção das assimetrias derivadas da concentração dos recursos associados à comunicação social. As noções de esfera pública e de capital social, por seu turno, servem à reflexão das condições sociais e institucionais adequadas à operação eficiente de um sistema de comunicações democrático. Por fim, é apresentada e debatida a noção de “direito à comunicação”, como baliza importante a um ordenamento democrático do sistema de comunicação social.

A segunda parte da tese, composta de quatro capítulos, aborda as trajetórias indicadas acima, descrevendo ademais, os marcos regulatórios presentes em cada um dos países focalizados.

A análise das trajetórias consideradas é efetuada a partir de parâmetros derivados da *análise histórica comparativa* e do *neo-institucionalismo histórico*. Trata-se de um esforço de contrastar trajetórias de casos nacionais, tomando como relevantes os contextos em que se verificam os fenômenos estudados, o peso da sequência dos acontecimentos para elucidação das características que envolvem sua gestação e desenvolvimento, com o propósito de explicar tanto a ocorrência de tais fenômenos, quanto sua variação no tempo e no espaço (MAHONEY; RUESCHMEYER, 2003). Por seu turno, o ambiente institucional é tomado como dimensão decisiva à análise de tais variações, circunscrevendo as escolhas dos atores envolvidos, e filtrando o impacto de outras determinações, como a estrutura econômica e social, os interesses dos atores e o ambiente cultural (IMMERGUT, 1996; HACKER, 1998).

O contexto referido acima não é abordado a partir da descrição exaustiva de elementos da estrutura econômica e social, do ambiente institucional e político e do universo cultural que circunscrevem as preferências e escolhas dos atores, mas sim da indicação de variáveis tomadas como centrais à explicação, consideradas em sua articulação recíproca. Adicionalmente leva-se em conta os legados e escolhas passadas que definem a dependência da trajetória a partir das quais se efetiva o comportamento dos atores sociais.

No caso em tela, são tomadas como variáveis relevantes o ambiente internacional,

o desenvolvimento da tecnologia das comunicações, a presença e o peso de empresas privadas atuando no setor e as características do sistema político. O *ambiente internacional* refere-se aos padrões de regulação e equilíbrio da economia e da ordem política internacionais, que se associam às tendências regulatórias predominantes em diferentes países em determinados ciclos históricos, bem como a eventos críticos que, em seu conjunto, afetam, no plano nacional, as escolhas relativas a diversas políticas públicas, com incidência variada, conforme a natureza da política, o perfil da estrutura econômica e social, o ambiente institucional (ordem política e cultura) e as coalizões firmadas no âmbito doméstico. O *desenvolvimento tecnológico* define desafios regulatórios e enseja a emergência de oportunidades e a dissolução de padrões de organização da atividade econômica em diferentes setores, inclusive a comunicação. A *presença e o peso da empresa privada* definem o poder de que essas dispõem para influenciar as políticas de regulação. Por fim, o *sistema político* circunscreve as possibilidades e o alcance de mudanças nas políticas regulatórias, dada a presença maior ou menor de pontos de veto para os processos decisórios.

Nos limites desse estudo não foi possível considerar a sequência de eventos que, no plano doméstico, afeta as escolhas relativas à regulação da radiodifusão. Levando em conta, todavia o ambiente internacional e o desenvolvimento tecnológico na radiodifusão, apontamos quatro estágios de desenvolvimento das iniciativas de regulação à escala global, inauguradas a partir do momento em que a utilização do espectro eletromagnético emerge como um problema que exige o envolvimento do Estado para sua regulação.

O primeiro de tais estágios, que denominamos *formação e definição dos padrões de regulação*, se estende do início do século XX até 1945, sendo marcado pela experimentação e o aprendizado na definição dos marcos regulatórios de cada país. De fato, nas etapas iniciais de desenvolvimento da radiodifusão, a presença de um ordenamento liberal em declínio à escala global e a instauração de uma crise geral de regulação da economia e da ordem política internacionais, entre 1929 e os anos seguintes à Segunda Guerra, não conduz à prevalência de uma resposta predominante aos dilemas regulatórios que se apresentavam. O mesmo não ocorre nos dois estágios subsequentes. No período que se estende de 1945 a 1973, que denominamos *consolidação e acentuação da regulação pública*, marcado, do ponto de vista do desenvolvimento tecnológico, pela afirmação da televisão, prevalece o impulso à ampliação da atuação do Estado em diversos setores, associados à prevalência da gestão keynesiana das economias nacionais, à ampliação das políticas de bem-estar e à acentuação do peso estratégico da comunicação social num cenário de Guerra Fria. A hegemonia norte-americana e os interesses das companhias de

radiodifusão dos EUA operam, de certa forma no sentido de mitigar tal tendência, sem, contudo, anulá-la. O período que se estende da década de 1970 a meados da década de 1990, que denominamos *impulso para a desregulação*, é marcado, na esfera tecnológica, pelo desenvolvimento das transmissões televisivas via satélite, e assiste a uma acentuação das tendências de desregulação do setor, com fortalecimento das empresas privadas e da dinâmica de mercado, associadas a um ambiente de afirmação crescente do neoliberalismo. O impacto de tais pressões, todavia, será diferenciado de acordo com as trajetórias anteriores, os legados e escolhas passadas, associadas às características do sistema político de cada país. Por fim, a partir dos últimos anos do século passado, tem se fortalecido um conjunto diverso de veículos de comunicação, com as novas mídias vinculadas à microeletrônica e a Internet (*International Network*), que parecem colocar em questão os padrões de organização da comunicação social prevalentes com o advento da radiodifusão e mesmo as estruturas empresariais a ele associadas. Novos desafios regulatórios têm se imposto aos diversos países, num ambiente internacional que, conquanto ainda caudatário da dinâmica neoliberal, tem assistido a uma redefinição do equilíbrio de poder, especialmente com o advento da China, e a certa admissão da retomada de um papel ativo do Estado, no plano nacional, para promoção de políticas de desenvolvimento, o que favorece maior diversificação das respostas aos dilemas de regulação.

As propostas de regulação podem surgir da iniciativa dos governos e de grupos interessados, entre as empresas e articulações forjadas na sociedade civil. Só ganham destaque na agenda política, em ambientes democráticos, todavia, quando são objeto de deliberação na arena parlamentar. Noutros termos, quando o reconhecimento do *problema* que enfrentam e as *soluções* propostas convergem, finalmente, para a dimensão *política* (KINGDON, 2003). Seu conteúdo, naturalmente, depende das coalizões que as sustentam. No limite, as iniciativas afinadas com as tendências de cada ciclo histórico têm mais possibilidades de êxito, por se associarem ao impulso que neles predomina. Todavia, janelas de oportunidade podem se abrir noutras direções, na existência de uma efetiva disposição do Executivo para a reforma e de sua capacidade de leva-la adiante, dadas as características do sistema político.

A análise das trajetórias dos países focalizados vai considerar as respostas regulatórias desenvolvidas em cada um dos estágios, tomando como referência as variáveis apontadas no modelo analítico e o peso dos legados e escolhas anteriores. O resultado de tal análise será apresentado em pares, EUA e Reino Unido, Brasil e Argentina. Assim, o segundo capítulo da tese aborda as trajetórias dos dois primeiros países, que definiram paradigmas de organização e regulação dos modernos sistemas de radiodifusão. O terceiro capítulo contrasta seus arranjos

regulatórios, considerando dimensões como a autoridade regulatória, a regulação da propriedade na radiodifusão, conteúdo, direito de resposta, concessões, *accountability* e *enforcement*. Nos mesmos termos, o quarto capítulo aborda as trajetórias do Brasil e da Argentina e o quinto capítulo apresenta as características do sistema de regulação da radiodifusão nesses dois países. As Considerações Finais efetuam um balanço dos resultados obtidos e refletem sobre as possibilidades de avanços na regulação democrática da radiodifusão no Brasil.

A luta pela democratização da comunicação no Brasil remete aos anos 1960 e 1970, segue pela década de 1980, a partir de movimentos dentro e fora das universidades brasileiras. Enquanto o ambiente internacional era marcado pela complexidade da lógica da Guerra Fria, internamente a ditadura civil-militar impunha a repressão, inclusive, através de jornais, de rádios e de emissoras de televisão. Entidades como Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ), Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa da Comunicação (ABEPEC) (considerada a primeira entidade acadêmica-científica na área), Comissão Econômica para a América Latina, (CEPAL), Associação para a Promoção da Cultura (APC/RS), juntamente com várias universidades e seus cursos de Comunicação, com destaque para a Universidade de Brasília (COM-UNB), Universidade Federal do Rio de Janeiro (ECO-UFRJ), Universidade de São Paulo (ECA-USP), estiveram à frente de pesquisas e teorias voltadas para alimentar os movimentos de democratização da comunicação no Brasil. Trabalhos produzidos por dezenas de professores e profissionais ilustram o Estado da Arte de proposições voltadas para as agendas realizáveis de políticas públicas nacionais de comunicação, inclusive, com base no direito à comunicação, bandeira levantada pela Unesco por uma nova ordem mundial da comunicação (NOMIC) e seu braço sul-americano Centro de Internacional de Estudos Superiores de Periodismo para la América Latina (CIESPAL) (RAMOS, 2014).

Protagonistas como Daniel Herz, Gabriel Cohn, José Marques de Melo, José Salomão Amorim, Luiz Gonzaga Motta, Marco Antonio Rodrigues Dias, Muniz Sodré, Murilo Ramos, Renato Ortiz, Sérgio Capparelli, Venício Lima, entre outros pesquisadores e militantes, bem como militantes-pesquisadores, marcam a realização de estudos relacionados à comunicação e democracia, mobilizando esforço acadêmico e a busca por mudanças na realidade, em torno de temas e assuntos que perpassaram o ambiente da pesquisa crítica na área, como liberdade de expressão na imprensa, rádio e televisão; monopólios de audiência; poder econômico decorrente; programações comerciais passíveis de crítica por seus apelos consumistas, com fortes apelos aos temas do sexo e da violência; ausência de programações infantis e juvenis ade-

quadas; jornalismo atrelado aos poderes econômicos e políticos, o que era agravado em ambientes autoritários, como o da ditadura brasileira (RAMOS, 2014, p. 11 e 12).

Após a mobilização pela Anistia Geral, Ampla e Irrestrita, pelas Diretas Já e pela Assembleia Nacional Constituinte, as ações pela democratização da comunicação e a consolidação da democracia no país se ampliam dentro e fora das universidades. Entre as bandeiras estão: regulamentação do artigo constitucional que previa a criação do Conselho de Comunicação Social; debate e preparação de propostas para a criação de um marco regulador da mídia na 1ª Conferência Nacional de Comunicação; aprovação do Marco Civil da Internet como um grande feito democrático por uma rede livre, neutra e aberta sem monopólio do setor privado e comercial. Estes e outros eventos têm colocado na rua movimentos e atores importantes no cenário de resistência e para estudos e pesquisas que resultaram nas mais diversas publicações (livros, revistas, jornais etc.) e produções audiovisuais (programas de rádio, televisão, documentários).

Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI - Comunicação e Direitos), INTERVOZES – Coletivo Brasil de Comunicação Social engrossam as iniciativas em favor da democracia e da comunicação. Mais especificamente ligadas ao esforço de aprofundar e disseminar pesquisas e estudos desses e de outros temas caros à mídia, comunicação, jornalismo e, publicidade, numa perspectiva democrática, aparecem entidades como a INTERCOM - Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação; COMPÓS - Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação; SOCICOM, Federação Brasileira das Associações Científicas e Acadêmicas de Comunicação, entre outros grupos. Acrescentam-se a tal esforço coletivo, conquanto descentralizado, nomes como Alexandre Sankievicz, Ana Paola Amorim, César Ricardo Siqueira Bolaño, Dênis de Moraes, Enrique Saravia, Ericson Scorsim, Eugênio Bucci, Francisco Fonseca, Genira Chagas, Gustavo Gindre, Heloiza Matos, Ignacio Ramonet, Jacson Segundo, João Brant, Juarez Guimarães, Luiz Felipe Miguel, Marcos Dantas, Othon Jambeiro, Renata Rolim, Renato Francisquini, Sérgio Mattos, Sivaldo Pereira, Suzy Santos, Valério Cruz Britos, entre outros.

Esta tese pretende ser mais uma contribuição a esse combate.

PARTE I

DIMENSÃO NORMATIVA

CAPÍTULO I

1 CONSENTIMENTO EXPRESSO, PLURALISMO, EQUIDADE E DIREITO À COMUNICAÇÃO

1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Em um Estado de Direito Democrático, as instituições econômicas, políticas e sociais são responsabilizadas e reguladas para cumprir o seu papel junto aos cidadãos e à sociedade. A ideia do Estado Democrático de Direito se reporta a um extenso processo de transformação das sociedades no decorrer dos séculos. É uma sociedade pactuada pelo consenso expresso de representantes eleitos que respeitam a separação dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, a garantia dos direitos fundamentais dos indivíduos e a ordem constitucional³.

Como instituição sob ordenamentos legais e normativos, o mercado é um instrumento de concorrência econômica regulado pelo Estado que desfruta de um arranjo relativamente instantâneo das ações econômicas. Assim, o mercado é uma instituição que complementa a coordenação mais ampla realizada pelo Estado junto às empresas em atuação no sistema (IDEM). As empresas de comunicação, portanto, integram esse mercado que se caracteriza como um conjunto de instituições sociais que permitem a comercialização de um tipo específico de mercadoria, a informação, que apesar de sua natureza de bem público vem sendo mercadorizada com a inserção na prestação de serviços públicos e/ou privados (LEYS, 2004).

Nessa perspectiva, o sistema comunicacional como instituição de mercado complexa precisa responder às regras e regulamentos elaborados e concebidos democraticamente por políticas públicas encaminhadas e coordenadas pelo Poder Executivo e aprovadas pelo Poder Legislativo. Para efeito desse estudo, considera-se apenas os meios de comunicação de massa considerados como radiodifusão. Sendo formulados como de “interesse público” ou “serviço público”, a radiodifusão se insere no contexto da sociedade democrática contemporânea liberal como concessão pública essencial para a consolidação da democracia e do direito à comunicação.

A finalidade dessa pesquisa exploratória é não só compreender o modelo matriz de

³ O Estado é o sistema constitucional legal e a matriz das demais instituições de uma sociedade com seus princípios de coordenação ou regulação com poder sobre toda a sociedade e responsável pelo sistema político que executa e reforma. As ações sociais são coordenadas por intermédio das leis ou da ordem jurídica, executadas pelas administrações governamentais que garantem sua coordenação (BRESSER-PEREIRA, 2007).

regulação da radiodifusão nas poliarquias, mas fazer um estudo comparativo a partir de suas regras constitucionais e demais ordenamentos legais e normativos. Ao mesmo tempo, busca-se suporte normativo nas teorias liberais e seus pressupostos contratualistas de consentimento expresso, da diversidade e pluralidade nas fontes alternativas de informações e da equidade social.

Nesse primeiro capítulo, algumas formulações fundamentais do pensamento liberal são destacadas. A ideia é identificar parâmetros que permitam enquadrar a comunicação no âmbito de tal abordagem. Uma condução dentro dos contornos de um pacto político que assegure à sociedade como um todo as condições para se expressar com liberdade, equidade, pluralidade e responsabilidade de opiniões. A sociedade na concepção liberal e pluralista é compreendida como uma instituição formada por indivíduos livres, grupos e associações, organizações e instituições governamentais e não-governamentais políticas, econômicas, sociais e culturais (RAWLS, 2008); (DAHL, 2012).

Nas sociedades liberais, o compromisso é com os indivíduos a partir da construção social de satisfação e realização das pessoas em geral. Constitucionalismo e consentimentos são dois princípios que balizam politicamente essas sociedades. O liberalismo disposto aqui deve ser compreendido como aquele em que “o Estado deve ajudar as pessoas se ajudarem” (liberalismo moderno) e não no sentido clássico da crença “num Estado ‘mínimo’ que se restringia à manutenção da ordem interna e de segurança pessoal” (liberalismo clássico) (HEYWOOD, 2010, p. 37)

O Estado liberal é o pressuposto não só histórico, mas jurídico do Estado democrático. Estado liberal e Estado democrático são interdependentes em dois modos: na direção que vai do liberalismo à democracia, de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático, e na direção oposta que vai da democracia ao liberalismo, de que é necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais (BOBBIO, 1986, p.20).

Importa assinalar que não se trata de fazer um balanço sistemático da forma como o pensamento liberal tematiza o problema da comunicação, mas simplesmente de proceder uma reflexão a partir de proposições bastante conhecidas de Locke (1978), Dahl (1982, 1989 e 1997) e Rawls (1997, 2000, 2008). Proposições estas que permeiam os fatos da vida social e da normatividade delineada pelo caminho trilhado por estes autores.

A noção de esfera pública de Habermas (1995, 2003 e 2006) também se associa a esse estudo por se identificar a uma dimensão subtendida relevante, mas não expressa na formulação liberal. Essa concepção de Habermas fala do lugar que as normatividades acontecem.

Da normatização necessária à operação na esfera da ação comunicativa. O lugar apresentado é pano de fundo da discussão já que os liberais não caracterizam esse espaço. A discussão das condições do espaço em que essa normatividade busca regulação é o espaço da comunicação em que as pessoas ouvem, discutem, mas não está escrito na norma.

No âmbito teórico, apresenta-se ainda a noção de capital social (PUTNAM, 2000) como requisito de aprimoramento dos canais democráticos num país, em que o envolvimento ativo dos cidadãos se constitua em fonte de fortalecimento do estado democrático. Nesse sentido, é um conceito essencial para compreender o seu papel e as características da organização social e da cultura, com a finalidade de melhorar as ações da sociedade, por meio da facilitação das ações coordenadas. Segundo Putnam, o pressuposto teórico de capital social é de que, tanto no sentido econômico quanto político, a cooperação voluntária é imperativa para alcançar objetivos comuns.

A cooperação é facilitada pela confiança interpessoal, pela reciprocidade entre os cidadãos, pelas redes de envolvimento cívico e pela predisposição das pessoas em se envolver em atividades coletivas. Trata-se de predisposições de atitudes por parte das pessoas que as estimulem a se envolver em ações que redundem na obtenção de um bem coletivo consciente, promovido pelo desejo da melhoria da qualidade de vida e das comunicações em uma determinada comunidade.

É preciso deixar claro que a democracia não pode se dar indefinidamente na base da crise, da informalidade na solução dos problemas, da polarização política e da substituição do debate público pelas instituições de comunicação. Em algum momento, a democracia requer certa normalidade e, sobretudo, a busca de uma base normativa de apoio com regras e procedimentos impostos próximos à realidade cotidiana das pessoas.

Nos últimos anos, a experiência do Brasil revela a evidência de que a mera existência de mais leis e mais regras se esgota na retórica e acaba sendo esvaziada e substituída pela informalidade na solução dos problemas. Por isso, a normatividade deva ser estabelecida dentro de um contexto no qual o Estado e todos os setores representativos da sociedade participem da configuração de um marco regulatório conjunto das telecomunicações e radiodifusão, conforme ocorre na maioria das democracias liberais.

Deste modo, o cenário de introdução de um marco regulatório da comunicação abre oportunidade para a inclusão cidadã além das imposições autorregulamentadas das corporações privadas de comunicação, envolvendo uma efetiva participação dos cidadãos para um papel mais central na política. Por isso, Putnam (2000) acredita que uma resposta viável é a promoção

de capital social através das ações de *accountability* e de empoderamento societário dos cidadãos.

Nos termos de uma perspectiva “regulacionista”, que toma a comunicação como um direito humano fundamental de todos – o direito à comunicação –, é importante estabelecer parâmetros que permitam enquadrar a comunicação dentro de um pacto político. Um consentimento expresso que assegure aos indivíduos livres, grupos e associações, instituições governamentais e não-governamentais políticas, econômicas, sociais e culturais as condições para se expressarem com liberdade, equidade, pluralidade e responsabilidade de opiniões.

A partir de reflexões e proposições consideradas nesta tese, acredita-se como fundamental o pacto político expresso numa democracia em que todas as alternativas de fontes de informação são colocadas numa esfera comunicacional da sociedade, capaz de acolher a apresentação de todas as opções. É imprescindível um sistema no qual se estabeleçam princípios distributivos de equidade para garantir fluxos comunicativos, reforçando mecanismos de *accountability* social e reafirmando a comunicação como direito de todos para favorecer a democratização da comunicação no país.

Por último, busca-se articular a essa reflexão as ideias e concepções de teóricos da comunicação comparada e da comunicação política no debate de fundo da regulação democrática das concessões públicas e a elaboração de um marco regulatório da radiodifusão brasileira.

A seguir, portanto, considera-se os fundamentos do pacto político de consentimento expresso no surgimento da sociedade política.

1.2 CONCEPÇÃO DE PACTO E CONSENTIMENTO “EXPRESSO”

A explicação do mundo do ponto de vista da natureza ou da sociedade é objeto de estudo da filosofia política de tradição racionalista, a partir de matrizes criadas por pensadores do período das luzes. As teorias políticas apresentadas por Hobbes (1974), Locke (1978) e outros filósofos buscam justamente um sentido claro e inquestionável para suas descobertas. No contexto de ascensão da burguesia, o foco de ação desses pensadores é a crítica da sociedade e da política do Antigo Regime. Para isso, observa-se os mais diversos aspectos da vida dos indivíduos (econômico, social, natural ou metafísico) sob o viés da investigação racional. Os acontecimentos que ocorrem na Inglaterra (Revolução Gloriosa, em 1688), nos Estados Unidos

(Independência, em 1776) e na França (Revolução Francesa, em 1789) vão fundamentar a democracia representativa, o sistema parlamentar e a elaboração de constituições e de cartas de direitos civis.

Os pensamentos delineados por Hobbes (1974) e Locke (1978) são importantes nesse processo de concepção de uma nova ordem social. De formas diferentes, os dois pensadores se voltam para o debate da relação entre o indivíduo e o Estado. Em ambos, as ideias têm cunho racionalista empirista que visam dar caráter científico à política. Partem do princípio que o mundo político pode ser conhecido racionalmente da mesma forma que se faz com o mundo natural.

Ao lado de Hobbes, Locke (1978) é um dos protagonistas da escola dos direitos naturais, ou *jusnaturalismo* (teoria dos direitos naturais). Seu pensamento e sua interpretação das configurações político-sociais, como o de Hobbes, baseiam-se na tríade Estado de natureza/contrato social/estado civil ou comunidade política. Com base nas suas teorias do contrato social, Hobbes (1974) e Locke (1978) concebem a imagem de vida anterior à formação de um governo, em um “estado de natureza”.

Hobbes (1974) tem como ponto de partida o indivíduo e o estudo de seu comportamento dentro de uma visão mecanicista, estabelecendo um modelo de análise com base no entendimento sobre suas paixões, desejos, vontades e ações humanos. Assim, caracteriza-se o “estado de natureza” como forma de entender esse comportamento dos indivíduos. Dada sua natureza humana⁴, na suposição do “estado de natureza”, o indivíduo não estaria sujeito às leis e aos contratos impostos pela sociedade.

Nesse “estado” os indivíduos estariam em um “estado de guerra” permanente de todos contra todos. Por consequência, eles acabariam por estabelecer um pacto, ou um “contrato social”, visando fundar um governo soberano e dar conta de uma vida ordenada e estável para os indivíduos egoístas e ávidos de poder. Embora esse “contrato” fosse uma abstração histórica, o propósito dos pensadores é o de justificar o valor do Estado soberano, no qual os indivíduos racionais abririam mão de uma parte da sua liberdade com a finalidade de criar um aparato jurídico-legal para garantir direitos e a própria vida.

⁴ A noção de “natureza humana” em Hobbes deve ser vista como um modelo teórico ou como uma hipótese, que não se baseia em abordagem histórica ou empírica. Ao entender o corpo humano como um mecanismo e definir a vida como um movimento (a vida não é mais do que o movimento dos membros), Hobbes pode então traçar o conceito de natureza humana a partir da teoria mecânica do movimento (FRATESCHI, 2005, p. 23).

O pensamento hobbesiano proclama a necessidade de superação do estado de natureza em que os homens viviam antes de formar uma sociedade e posteriormente um estado civil. Nele, suas capacidades são relativamente iguais, onde não existe a distinção necessária para assegurar qualquer benefício que outros não pudessem ter. Essa igualdade entre os homens, sem um poder que pudesse mantê-los em respeito mútuo, seria a causa do “estado de guerra” em que viviam.

Hobbes (1974) resolve a problemática do indivíduo em seu estado de natureza, onde imperam o medo, a guerra e a discórdia, com o surgimento de um poder soberano. Poder concebido por intermédio de um contrato tácito entre os indivíduos. Nesse pacto racional, todos deixam de lado parte dos seus direitos naturais, o direito de liberdade para fazer o que bem entender. Até mesmo o direito de utilizar sua própria força para se defender passa a ser responsabilidade do Estado, abandonando sua individualidade em prol do corpo coletivo. A rebelião e resistência do indivíduo só são concebidas caso a sua vida seja ameaçada pelo Estado. Já este abraça a segurança da vida como sua meta principal. E apenas com a concepção do Estado soberano a sociedade poderia existir e o estado de guerra acabaria.

A noção de pacto político fundador da sociedade civil e do Estado é uma das matrizes de reflexão nessa tese. Para Hobbes (1974), o acordo realiza-se através de um “tácito consentimento” entre indivíduos livres e iguais que aceitam se submeter à autoridade soberana, cuja participação não entra no pacto que o institui. Isso significa que em Hobbes a esfera de ação do poder de Estado não está demarcada (soberano sem limites institucionais), uma vez que a ameaça à propriedade, à segurança e à liberdade dos súditos não provêm deste, mas da natureza “sórdida, brutal e breve” dos indivíduos.

Já para Locke (1978), o pacto prevê limites do poder soberano por meio de normas fixas, portanto, o detentor do poder Executivo está sujeito às leis que se estabelecem através de um “consentimento expresso”. Assim, em relação a Hobbes (1974), o *locus* da soberania em Locke (1978) se transfere do governante para o poder legislativo.

“Onde não há lei, não há liberdade”. Esta concepção de Locke (1978) pressupõe que o cidadão comum deveria ser controlado pelas autoridades, assim como estas também deveriam estar sujeitas a controles – tanto por outros poderes quanto pela própria sociedade – permanece selada na ideia moderna do Estado de Direito, portanto, implicando o caráter liberal democrático e republicano das instituições⁵.

⁵ O pensamento liberal não foi democrático em suas origens por razões históricas complexas, mas se associou progressivamente ao regime democrático. A rigor o liberalismo não nasceu conjugado à democracia. Mesmo a

Locke (1978) marca de forma categórica os pressupostos e o desenvolvimento das ideias liberais. Na esteira do entendimento racional do indivíduo, o filósofo configura suas tendências e apresenta a possibilidade de existência da vida em sociedade, garantida pela preservação de direitos naturais, como: a vida, a liberdade e a propriedade. Os indivíduos também vivem juntos numa “comunidade natural” conforme a razão, sem a presença de uma autoridade para julgar seus atos. É pela apropriação, consequência do trabalho, que o indivíduo tem a possibilidade de demarcar o que é seu. A igualdade de todos está na sua origem, entretanto, pelo trabalho e pela propriedade existe a possibilidade de que ocorra um momento diferenciado que é arbitrado pelo dinheiro. Nesse patamar, a manutenção dos bens remete à concentração, à ampliação da propriedade e à superação da lei natural, que ocorre pela possível substituição dos bens pelo dinheiro.

A questão do direito à propriedade é central na obra de Locke (1978) e o pilar para o entendimento da noção de propriedade privada como a compreendemos atualmente. Aquela que viria a ser seguida pelas constituições liberais e pelos pensadores que seguem esta tradição. O autor considera o direito de propriedade como um direito natural significativo, argumentando que o divino não confere propriedades particulares a indivíduos particulares, mas a existência de um sistema de propriedade privada faz parte dos planos de Deus para o mundo. No estado de natureza, os indivíduos adquiriam propriedade “misturando o seu labor” com os bens naturais, recolhendo água, apanhando frutos ou lavrando a terra.

Em outras palavras, a propriedade está ligada ao trabalho. Isso significa que certos homens racionais e destacados com disposição e vigor fizeram uso daquilo que era de todos. Como havia terra o suficiente para todos que quisessem nela trabalhar, fazê-la dar frutos, a apropriação pelo trabalho não seria uma ofensa ao direito de outros. Nesse sentido, Locke (1978) liga a esta origem uma justa apropriação privada dos meios de produção – para além de bens de consumo –, na medida que esta teria encontrado sua origem no “trabalho honesto”. Conduz também o aparecimento do dinheiro relacionado à busca por bens que pudessem oferecer conforto ao homem para além do estritamente necessário, ainda em um estado de natureza, juntamente com as desigualdades de propriedade.

(...) os homens concordaram com a posse desigual e desproporcionada da terra, tendo descoberto, mediante consentimento tácito e voluntário, a maneira de um homem possuir licitamente mais terra do que aquela cujo produto pode utilizar, recebendo em

Revolução Francesa, um século depois, distinguiu os franceses, em sua primeira fase, em cidadãos “ativos e passivos” e proibiu as organizações de trabalhadores como contrárias à liberdade de contratação (SOBOUL, 1981, p. 155-167). A extensão do sufrágio e da liberdade de associação vinculam-se mais à irrupção das massas populares, no século XIX, e por via dela é que o pensamento liberal pode render-se às expectativas da democracia (FONSECA, 2004).

troca, pelo excesso, ouro e prata que podem guardar sem causar danos a terceiros. (...) Esta partilha em desigualdade de posses particulares [propriedade privada] fora dos limites da sociedade e sem precisar de pacto, atribuindo valor ao ouro e à prata, e concordando tacitamente com respeito ao uso do dinheiro (LOCKE, 1978, p. 53, §50).

Este pensamento lockeano confirma que a propriedade também é adquirida com o uso do dinheiro, o que conseqüentemente poderia ser uma primeira justificação da propriedade privada, mas sem qualquer conotação histórica, porque ele não tinha essa pretensão. Ao analisar este posicionamento, Macpherson (1979) argumenta que “Locke coloca especificamente no estado de natureza o dinheiro, a conseqüente desigualdade de posse da terra e a substituição do limite inicial do desperdício e o limite da quantidade de terra que um homem pode possuir legitimamente” (MACPHERSON, 1979, p. 220-221).

A associação entre propriedade e a disposição da própria pessoa ao reconhecimento do direito desigual relaciona-se ao dilema da soberania. Locke (1978) associa a finalidade do governo civil à defesa da propriedade dos súditos. O governo civil, no entanto, só se solidifica por intermédio do pacto expresso dos contratantes e nas decisões de maioria. Ao tornar os súditos proprietários, levanta-se a questão sobre qual o conceito de propriedade em Locke (1978) se refere quando reserva aos proprietários o exercício da soberania.

O contrato social é feito entre os indivíduos sob a tutela de que o que pertence a cada um será preservado em nome do direito natural, cabendo ao governo garantir o seu fiel cumprimento. O consentimento expresso entre os indivíduos delegará, então, o poder a um soberano ou a uma assembleia. Esse consentimento legitimará o poder concedido, que também poderá ser retirado se o governo não estiver voltado para o interesse da maioria e se não for garantidor das liberdades e direitos dos indivíduos.

Ao entender a liberdade natural do homem como “ter por regra apenas a lei da natureza”, Locke (1978) a difere da liberdade do homem em sociedade, que

não deve ficar sob qualquer outro poder legislativo senão o que estabelece por consentimento na comunidade, nem sob o domínio de qualquer vontade ou restrição de qualquer lei senão o que esse poder legislativo promulgar de acordo com crédito que lhe concebem. (...) a liberdade dos homens sob um governo importa em ter regra permanente pela qual viva, comum a todos membros dessa sociedade e feita pelo poder legislativo nela erigido: liberdade de seguir minha própria vontade em tudo quanto a regra não prescreve, não ficando sujeita à vontade inconstante, incerta e arbitrária de qualquer homem (LOCKE, 1978, p. 43, § 22).

Assim, todo poder diferenciado, exercido por alguém acima dos demais indivíduos, tem origem humana e não divina. A sociedade política pode ser formada apenas por intermédio de um acordo entre os indivíduos, e só por seu livre arbítrio e consentimento se institui o governo. O governante não tem autoridade absoluta, mas um poder condicionado e revogável, limitado pelas leis.

Pensar em consentimento é pensar num corpo regido pela maioria, a força reunida em um poder supremo, superior a cada indivíduo em particular e atribuída ao legislativo. Por esta razão, o consenso advém quando cada um submete-se à força do corpo assim constituído:

Quando qualquer número de homens, pelo consentimento de cada indivíduo, constituiu uma comunidade, tornou, por isso mesmo, essa comunidade um corpo, o que se dá tão só pela vontade da maioria. Pois o que leva qualquer comunidade a agir sendo somente o consentimento dos indivíduos que a formam, e sendo necessário ao que é um corpo para mover-se em sentido, que se mova para o lado para o qual leva a força maior, que é o consentimento dos indivíduos, se assim não fosse, seria impossível que agisse ou continuasse a ser um corpo, uma comunidade (...) (LOCKE, 1978, § 96, p.71).

O ato do consentimento à obediência – ou o consenso – tem origem de um pacto de confiança entre os que compactuam e também desses com o governo instituído. A base e o fundamento do político, em Locke (1978), estão inteiramente contidos numa relação sociável de confiança entre seus membros. Então, onde essa relação se desfaz, desfaz-se também a sociedade.

O pacto prevê, portanto, além do consentimento, também uma relação de lealdade. E a base é a confiança entre seus membros e destes para com o poder do governante assim instituído. Contudo, é em oposição às ideias de Hobbes que Locke se insurge ao afirmar que não há legitimidade em um governo regido pela submissão, que só pode originar-se da força. O poder, porém, não é força, mas justificação da vontade. Caso contrário, não se obterá dos súditos lealdade, mas sim vontade de insurreição. Eis o princípio da autorização de um direito a resistir: quando cessa a confiança, isto é, a lealdade e a fidelidade devida ao executor da lei, a este se pode opor resistência.

A ideia de pacto fundador é central no pensamento de Locke (1978). Periodicamente renovado, o pacto assenta-se através do consentimento que pressupõe a livre expressão de indivíduos racionais e iguais. Neste sentido, ele implica também a presença de uma esfera que permita uma livre expressão, distinta das esferas do legislativo, do executivo e do judiciário. O autor não fala disso diretamente, mas essa esfera está subtendida nas prescrições sobre os direitos – que envolvem, também, o de opinião, o de pensar livremente, o de definir a confissão religiosa, o de manifestação etc.

A dimensão subtendida, mas não dita em Locke (1978), foi tratada por outros autores em suas formulações sobre a esfera pública⁶. Como Locke (1978) escreve no século XVII, num momento de transição, talvez não estivesse à sua vista o que sua obra insinua: a presença

⁶ Mais detalhes sobre essa esfera pública no tópico 1.5 à frente.

de uma esfera pública de onde emergem as opiniões de indivíduos livres, substrato do consentimento expresso. Assim, o autor sustenta a tese de que nem a tradição nem a força, mas apenas o consentimento expresso dos governados é a única fonte do poder político legítimo.

As ideias de Locke (1978)⁷ também podem ser identificadas nos artigos *O Federalista*, escritos entre 1787 e 1788 (HAMILTON; MADISON; JAY, 1985), com o propósito de persuadir os eleitores nos Estados Unidos sobre a configuração institucional do sistema político, articulada na formulação da Constituição. Importa observar que seu pensamento pautou os debates teóricos-políticos da época e tiveram implicações práticas para a construção do modelo de república dos Estados Unidos.

Entre as várias sentenças dispostas pelos Federalistas, a de número 51 nos remete ao poder. Portanto, ao se permitir que alguém ou alguma instituição detenha-o ou acesse-o sob sua custódia, torna-se fundamental que se tenha o controle do mesmo.

Se os homens fossem anjos, não haveria necessidade de governo; e se os anjos governassem os homens, não haveria necessidade de meio algum externo ou interno para regular a marcha do governo: mas, quando o governo é feito por homens e administrado por homens, o primeiro problema é pôr o governo em estado de poder dirigir o procedimento dos governados e o segundo obrigá-lo a cumprir as suas obrigações. (...) Este sistema, que consiste em fazer uso da oposição e da rivalidade dos interesses (...) é o segredo de todos os negócios humanos, quer sejam particulares, quer públicos (HAMILTON; MADISON; JAY, 1985, p. 131).

Essa desconfiança em relação aos negócios humanos, enfatizada por Madison e contida na teoria de *cheks and balances*⁸, de *O Federalista*, busca a seu modo fiscalizar os homens detentores de poder no Estado e na sociedade, especialmente aqueles grupos hegemônicos que tentam impor seus interesses e opiniões. Portanto, as concessões públicas de radiodifusão deveriam estar sujeitas a um marco regulatório, conforme a predição de *O Federalista*, antecipada por Locke (1978) no século XVI, que permanece presente na concepção moderna do Estado de Direito.

Caracterizadas como empresas corporativas de comunicação oligopolizadas, a radiodifusão em muitos países são concessões públicas comerciais, portanto, com o estatuto de empresas privadas que, como tal, respeitam a lógica do mercado (capital) e agem segundo o viés e os interesses privados do mercado e dos grupos que representam. Apesar da complexi-

⁷ Os pensamentos de Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) e Charles de Montesquieu (1689-1775) também se associam aos de Locke nesse contexto de influência aos “federalistas”.

⁸ *Check and balance system* (sistema de freio e contrapeso) é a base do mecanismo da separação dos poderes proposta por Montesquieu (1689-1755), no livro *O Espírito das Leis* (2000), no período da Revolução Francesa. Através desse sistema, um Poder do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) é capaz de conter os abusos do outro de forma que se equilibrem.

dade que marcam essas corporações, algumas características são fundamentais na sua concepção liberalizante como agentes privados de “interesse público”⁹, atuando como corporações parciais com poder de controlar o acesso e a participação de atores sociais aos seus canais e aos fluxos de comunicação.

Afinal, se todos os possuidores de poder precisam ser responsabilizados – à luz do liberalismo de *Os federalistas*, o que implica a teoria dos ‘freios e contrapesos’ –, tais como os agentes públicos e mesmo outros agentes privados, para os quais há meios de fiscalizar-lhes, e se a atuação dos órgãos da mídia tem como pressuposto a lógica privada, a questão que se coloca é: como compreender a sua atuação na esfera pública, em que a democracia é elemento-chave? (FONSECA, 2011, p. 42).

Os autores de *O Federalista* também vão atribuir a criação do Estado aos princípios iluministas que se identificam, principalmente, à teoria de Locke (1978) quando ele compartilha a ideia de garantir a liberdade dos cidadãos por meio de um poder no qual eles exercerão seus direitos. A criação do Estado é necessária, porque não o tendo os homens vivem em estado de natureza, e nesse estado os homens vivem ou em guerra, ou desconfiando uns dos outros, e todos querem o melhor para si. Daí a necessidade de uma legislação para assegurar o pacto.

Se o pacto é expresso, os conflitos se manifestam, interagindo interesses comuns, de classes e muitos outros. Por isso, é imprescindível o acesso democrático às instituições de comunicação com a finalidade de impedir sua concentração seja pelo monopólio ou oligopólio nas sociedades poliárquicas.

1.3 POLIARQUIA E AS FONTES ALTERNATIVAS DE INFORMAÇÃO

Embora haja divergências quanto ao que realmente venha a caracterizar um regime democrático (O’DONNELL, 1999), a moderna teoria política reconhece a democracia como sendo formada por pelo menos duas dimensões: a competição e a participação política. Isso não significa afirmar, porém, que um sistema democrático se resume a um sistema competitivo e participativo, apenas. Dahl (1997) reconhece haver outros aspectos a serem abordados em uma democracia, sendo que ele optou por limitar sua discussão aos eixos competição e participação. Enquanto a dimensão da competição política envolve a disputa pelo poder político que pode

⁹ Para Locke, o interesse da conformação de uma sociedade política estava fundado na proteção da individualidade, assim, a proteção do interesse público é secundário para o pensador. Seguindo tal ordem histórica da resignificação do conceito, os contratualistas do final do século XVII e XVIII acabaram por alterar em alguma forma a concepção clássica de bem comum. Hobbes, Locke e Rousseau abordam a questão de bem comum e de interesse público por vieses diferentes (SILVA, 2010a).

levar ao governo, a participação política envolve a inclusão da maioria da população no processo de escolha dos líderes e governantes (IDEM, p.31).

Dahl (2012) esclarece que a democracia tem a ver com a organização da vida política em sociedade e que o essencial e o definidor consistem no processo de tomada de decisões coletivas quanto aos princípios, regras, leis, políticas e condutas. Esse processo político de escolhas e decisões “vinculativas” ou “governamentais” (aquelas diferentes das decisões e escolhas individuais) inclui pelo menos dois estágios distintos: 1) estabelecimento de uma agenda, quando são escolhidos os temas sobre os quais as decisões serão tomadas e 2) o estágio decisivo, que se trata do período durante qual o processo culmina em um resultado, isto é, um curso de ação política foi definitivamente adotado ou rejeitado, (IDEM, p. 166-168).

Ademais, a visão de processo democrático defendida aqui é a de um sistema político cujos membros veem uns aos outros como “iguais políticos”, são “coletivamente soberanos” e possuem todas as capacidades, recursos e instituições que necessitam para governar a si mesmos (DAHL, 2012, p. 496). Este sistema é denominado pelo cientista político de poliarquia, ou seja, aquele que distingue a democracia representativa moderna de todos os outros sistemas políticos, sejam eles não democráticos ou sistemas democráticos mais antigos.

Historicamente, a poliarquia é fortemente associada a uma sociedade marcada por uma série de características inter-relacionadas: um nível relativamente alto de crescimento e de renda e riqueza *per capita*, um alto nível de urbanização, uma população agrícola em rápido declínio ou relativamente pequena, uma grande diversidade ocupacional, ampla alfabetização, um número comparativamente grande de pessoas que frequentam instituições de ensino superior, uma ordem econômica na qual a produção é desenvolvida principalmente por empresas relativamente autônomas e cujas decisões são orientadas para mercados nacionais e internacionais em níveis relativamente altos de indicadores convencionais de bem-estar econômico e social (DAHL, 2012, p. 394-395).

Estes fatores compõem uma sociedade moderna, dinâmica e pluralista (MDP). Por moderna, entende-se uma sociedade marcada por altos níveis de riqueza, consumo e educação, maior diversidade ocupacional, etc.; por dinâmica, a existência de crescimento econômico e padrão de vida em ascensão; por pluralista, a presença de numerosos grupos e organizações relativamente autônomos. Uma sociedade MDP é importante para a democracia porque: 1) dispersa o poder, a influência, a autoridade e o controle para além de um único centro e os aproxima de uma variedade de indivíduos, grupos, associações e organizações; 2) promove atitudes e convicções favoráveis às ideias democráticas. Embora não seja condição suficiente para a poliarquia, a sociedade MDP é fator decisivo para a estabilidade poliárquica (DAHL, 2012, p.396).

A denominação poliarquia foi usada pela primeira vez na década de 1950 por Dahl

e Lindblom (com o objetivo de descrever “um sistema político caracterizado pela atribuição de direitos civis à maioria da população, notadamente o direito de voto” (CHANTAL, 2001, p. 161). Dahl (2012) enumera alguns modos de se compreender o conceito:

A poliarquia pode ser compreendida de vários modos: como um resultado histórico dos esforços pela democratização e liberalização das instituições políticas do Estado-nação; como um tipo peculiar de ordem ou regime políticos que, em muitos aspectos importantes, difere não apenas dos sistemas não democráticos de todos os tipos, como também de democracias anteriores, em pequena escala; como um sistema (à moda Schumpeter) de controle político no qual os funcionários do mais alto escalão no governo do Estado são induzidos a modificar sua conduta a fim de vencer eleições quando em competição com outros candidatos, partidos e grupos; como um sistema de direitos políticos (...); ou como um conjunto de instituições necessárias ao processo em grande escala (DAHL, 2012, p. 346-347).

A expressão consolidou-se na terminologia da Ciência Política e visa separar os debates normativos sobre democracia das discussões empírico-descritivas. Em outras palavras, poliarquias se referem basicamente a “exemplares empíricos da descrição ideal-típica” enquanto a palavra democracia deveria ser utilizada como um “ideal-regulador” (SANTOS, 1998, p. 210). As poliarquias são, portanto, a consequência (sempre imperfeita) de se aplicar o processo democrático em grande escala, gerando instituições e práticas políticas desconhecidas da Antiguidade, mas necessárias num cenário de inevitável redução da participação.

A poliarquia como ordem política consiste das seguintes características: (1) *funcionários eleitos*: o controle sobre as decisões governamentais de políticas públicas é constitucionalmente exercido por funcionários eleitos; (2) *eleições livres e limpas*: os funcionários eleitos são escolhidos [e removidos de seus cargos por procedimentos pacíficos] mediante eleições frequentes e isentas, nas quais a coerção é relativamente rara; (3) *sufrágio inclusivo*: praticamente todos os adultos têm o direito de votar na eleição dos funcionários do governo; (4) *Direito de concorrer a cargos eletivos*: praticamente todos os adultos têm o direito de concorrer a cargos eletivos no governo, embora os limites de idade possam ser mais altos para ocupar o cargo do que para o sufrágio; (5) *liberdade de expressão*: os cidadãos têm o direito de se expressar, sem perigo de punições severas, quanto aos assuntos políticos de uma forma geral, o que inclui a liberdade de criticar os funcionários do governo, o governo em si, o regime, a ordem socioeconômica e a ideologia dominante; (6) *informação alternativa*: os cidadãos têm o direito de buscar soluções alternativas de informação e fontes alternativas de informação, protegidas pela lei; (7) *autonomia de associação*: para alcançar seus vários direitos, inclusive os acima relacionados, os cidadãos também têm o direito de formar associações ou organizações relativamente independentes, entre elas partidos políticos independentes e grupos de interesse. É importante destacar que essas características caracterizam direitos, instituições e processos reais, e não simplesmente nominais (DAHL, 2012, p. 350-351).

A poliarquia trabalha com a hipótese de que a democratização consiste em “um processo de progressiva ampliação da competição política [ou institucionalização da competição política] e do direito de participação [ou ampliação da participação]” (DAHL, 1997, p.11). Esse condicionamento assim colocado abre espaço para dar um entendimento ao tema das instituições de comunicação, no qual as concessões públicas de radiodifusão estejam organizadas de forma plural e competitiva que as tornem capazes de refletir, se não todas, ao menos as correntes mais importantes da diversidade ideológica, política e cultural de uma sociedade.

A sociedade poliárquica concebida por Dahl (1997) pressupõe uma característica-chave da democracia¹⁰. É a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais. Formular, exprimir e ter preferências são oportunidades essenciais aos cidadãos numa poliarquia. E isso, por sua vez, implica na implementação democrática das instituições políticas e comunicacionais. Segundo o autor estadunidense, uma das pré-condições às sociedades que se requerem democráticas – aproximando-se do topo na poliarquia¹¹ – seria que “todos os indivíduos devem possuir informações idênticas sobre as alternativas” (DAHL, 1989, p. 73), principalmente acerca das forças políticas que se apresentam para a disputa de poder nas eleições, e que usufruam de “fontes alternativas de informação” (DAHL, 2012).

Embora considere que a possibilidade de existir um monopólio na oferta de informações seja um fator de limitação, o cientista político insiste na existência de uma simetria na disponibilidade de informação para qualquer indivíduo. Outrossim, ainda que o próprio Dahl (2012) reconheça a dificuldade em se alcançar tal condição, esse pensamento é apresentado de forma abstrata e distante de suas ligações práticas. Em outras palavras, não se encontra na sua teoria uma explicação de como essa informação é elaborada, quem a produz ou como o cidadão/eleitor se informa (ANDI, 2007, p. 28). É importante pontuar essas considerações, mas, ao mesmo tempo, ressaltar que o autor não debate a comunicação e por isso não aborda essa questão da operação. O fundamental aqui é o princípio desenvolvido em sua teoria e o reconhecimento da importância do processo informativo e a garantia da liberdade de expressão.

¹⁰ A democracia é “um sistema político que tem, como uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos” (DAHL, 1997, p.25-26).

¹¹ O autor oferece uma definição operacional que permite avaliar tanto os regimes políticos, quanto a passagem de um regime para outro. A classificação segundo esses dois eixos (mesmo que por aproximação) tem quatro possibilidades: 1) hegemônias fechadas (baixas participação e liberalização); 2) hegemônias inclusivas (baixa liberalização e alta participação); 3) oligarquias competitivas (baixa participação e alta liberalização); 4) poliarquias (alta participação e alta liberalização). (DAHL, 1997, p.)

Ao fazer esboços de um país democrático avançado, Dahl (2012)¹² propõe alguns elementos necessários para reduzir o caminho entre as elites políticas e o cidadão. Para o cientista político, a solução é tecnicamente possível ao

garantir que a informação sobre a agenda política, apropriada no nível e na forma e apresentada como o reflexo preciso do melhor conhecimento disponível seja fácil e universalmente acessível a todos os cidadãos; criar oportunidades facilmente disponíveis e universalmente acessíveis para todos os cidadãos; influenciar os temas sobre os quais a informação acima está disponível; e participar de um modo pertinente das discussões políticas (DAHL, 2012, p. 541).

A possibilidade técnica é dada pelo avanço nas telecomunicações, em que os cidadãos podem ter acesso a informações sobre assuntos políticos quase imediatamente em forma (impressos, debates, dramatizações etc.) e nível (de especialista a leigo) adequados a cada cidadão. Para o autor, as telecomunicações também podem oferecer oportunidades de colocar questões na agenda de informações veiculadas ao público, bem como, os seus sistemas interativos permitam a participação dos cidadãos na discussão mais ampla com os mais diversos segmentos da sociedade (DAHL, 2012, p. 541-542).

Contudo, a função das inovações técnicas não é simplesmente facilitar a participação como propõem alguns defensores da democracia participativa. Para Dahl (2012), a superação dos limites de compreensão política dos cidadãos não se dá simplesmente através da participação em debates uns com outros. Embora para ele a tecnologia capacite os cidadãos para acompanhar um debate através da votação direta das questões, o voto sem a compreensão adequada não garantiria que as possibilidades adotadas protegeriam ou promoveriam interesses.

Os problemas técnicos podem ser resolvidos facilmente. *A tecnologia em transformação necessariamente será utilizada de algum modo, para o bem ou para o mal. Ela pode ser utilizada para prejudicar os valores e o processo democrático ou para promovê-los* [grifo meu]. Sem um esforço consciente e deliberado para utilizar a nova tecnologia das comunicações em prol da democracia, ela pode ser utilizada para fins danosos à democracia. (...) Como poderia uma sociedade democrática avançada garantir que a informação tão prontamente acessível aos cidadãos seria melhor disponível? As elites políticas não poderiam explorar a tecnologia das comunicações interativas a fim de manipular o público para servir os objetivos dessas elites? (DAHL, 2012, p.542).

Essas questões levam à afirmação de que as perspectivas para a democracia dependem da diversidade de postura entre os especialistas em política e a debilidade relativa de seus interesses comuns como uma “classe”. O autor defende a exigência de uma massa crítica de cidadãos bem informados, numerosos e ativos o suficiente para ancorar o processo.

¹² Pode ser entendido como um país moderno, dinâmico e pluralista (MDP): uma sociedade MDP é aquela que, por um lado, inibe a concentração de poder num só conjunto unificado de atores e, por outro, ela dispersa o poder entre uma série de atores relativamente independentes. Devido a seu poder e autonomia, esses atores podem resistir à dominação unilateral, competir entre si por certas vantagens, envolver-se em conflitos e negociações e buscar ações independentes por si mesmos (DAHL, 2012, p. 395-396).

Além do mais, a preocupação explícita é com a “igualdade política” e sua preocupação implícita e real é com “a liberdade, o desenvolvimento humano e os valores humanos” (DAHL, p.514). Isso significa, segundo ele, que as oportunidades para alcançar esses bens devem ser distribuídas igualmente a todas as pessoas. “Portanto, o processo democrático se justifica não apenas por seus próprios valores últimos, mas também como um meio necessário para a justiça distributiva” (p.514).

Não obstante, quando o sistema midiático manipula, interdita ou então distorce a apresentação de todas as alternativas, este princípio aqui não é cumprido. Se todas as opções em algum momento devem ser colocadas, essa esfera comunicacional da sociedade tem de ser uma esfera efetivamente capaz de acolher a apresentação de todas as alternativas. Assim, é preciso ter um modelo de compensação, um sistema em que se estabeleçam princípios distributivos de equidade que garantam os fluxos comunicativos e reafirmem a comunicação como direito de todos.

1.4 PACTO JUSTO E A JUSTIÇA COMO EQUIDADE

(...) maior justiça, maior equidade, maior reciprocidade no intercâmbio de informações, menos dependência em relação a correntes de comunicação, menos difusão de mensagens em sentido descendente, maior ‘autossuficiência’ e identidade cultural e maior número de vantagens para toda a humanidade (UNESCO, 1983, p. xiii).

Estes objetivos expressos por Sean MacBride, no relatório da UNESCO¹³, em 1980, exaltando a Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação (NOMIC), ajudam na retomada do debate sobre o tema regulação e democratização da comunicação. Na base deste debate, a Declaração dos Direitos Humanos como suporte de ações voltadas para a comunicação como direito de todos. As liberdades de expressão, de imprensa, de informação, de comunicação, de participação e acesso e de associação política ganham contornos amplificados e

¹³ O Relatório MacBride, como ficou conhecido internacionalmente, foi elaborado pela Comissão de Estudo dos Problemas da Comunicação da UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência, sob a presidência do jornalista e jurista Sean MacBride (Prêmio Nobel da Paz), convidado na 19ª Conferência Geral, reunida em Nairóbia/Quênia (África), em 1976. O irlandês formou um grupo de trabalho integrado por 16 representantes de todos os continentes, sendo a América representada pelo jornalista e escritor colombiano Gabriel García Márquez, o diretor executivo do Instituto Latino-Americano de Estudos Internacionais, o diplomata chileno Juan Somavía e a especialista em radiodifusão canadense Betty Zimmerman. No Brasil, o documento foi publicado, em 1983, sob o título *Um mundo e muitas vozes – comunicação e informação na nossa época*. O texto definitivo, produzido nos anos de 1977 a 1979, foi concluído em fevereiro de 1980. É importante ressaltar que o relatório foi totalmente boicotado pelos representantes dos governos Thatcher (no Reino Unido, entre 1979 e 1990) e Reagan (nos Estados Unidos, entre 1981 e 1989). Estes dois países saíram e retiraram os recursos da UNESCO devido à forte crítica às desigualdades de influência entre nações, diagnosticadas no relatório, e muito direcionadas ao domínio das duas potências no campo das comunicações (UNESCO, 1983).

passam sustentar a noção de direito à comunicação, individual ou coletivo, como princípios das poliarquias contemporâneas. Porém, a existência de um direito para produzir e disseminar informações requer o acesso a um sistema comunicacional preparado para ultrapassar a simples disputa jurídica e encontra apoio na própria noção de justiça.

Nessa perspectiva, pretende-se abordar o dilema da regulação da radiodifusão sob um aspecto mais filosófico. A ideia é apresentar algumas proposições de Rawls (2008) para entender a comunicação social como uma demanda de justiça. Para isso, recorre-se a alguns juízos sobre o dilema que procura dar maior consistência e contextualização político-filosófica ao estudo. A partir daí alguns impactos embutidos na compreensão dessa questão podem abrir espaço para análises de restrições à aplicação ou da própria relevância da aceitação de uma “universalização” de acesso e participação aos meios de produção provenientes das concessões públicas de rádio e televisão.

Dado os pressupostos, busca-se incorporar o dilema da regulação da radiodifusão no ambiente teórico da justiça como equidade de Rawls (1997). Para isso, segue alguns pontos cardeais de sua teoria que procura identificar a sobreposição entre suas ideias e alguns aspectos da comunicação via rádio e televisão. Apresenta-se ainda a possibilidade de melhorar os procedimentos da aplicação regulatória dos sistemas de comunicação por meio do uso de conceitos rawlsianos.

A configuração teórica de Rawls (2008) pressupõe uma situação na qual políticas de compensação social seriam implementadas, com o claro objetivo de criar condições sistêmicas para que os grupos desfavorecidos – no nosso caso, a maioria da população interdita pelas corporações de comunicação oligopolizadas - tivessem acesso a um sistema de comunicação plural e diversificado. Trata-se, sob a perspectiva liberal, tornar eficientes, sob o ponto de vista sociocultural, os membros dos grupos socialmente excluídos, levando a uma situação sustentável de extensão de direitos de forma também ampliada e crescente e de bem-estar socioeconômico, político e cultural.

Um dos limites ou desafios a tal política seria a liberdade do outro, que não poderia ver seu bem-estar e suas aspirações serem prejudicadas pela política compensatória. Essa abordagem tem por objetivo discutir aspectos da teoria sobre a justiça, e sua aplicabilidade na poliarquia, na qual o sistema comunicacional se encontra interdito por monopólios e oligopólios. Portanto, sem pretensões maiores, aqui se quer expor duas ideias constitutivas de noção de justiça, defendida por Rawls (2008).

Nesse sentido, dois princípios formam a base da teoria da justiça como equidade e

constituem o alicerce de uma sociedade justa e moralmente aceitável:

“Primeiro: cada pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdades para as outras. Segundo: as desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas de tal modo que sejam ao mesmo tempo (a) consideradas como vantajosas para todos dentro dos limites do razoável, e (b) vinculadas a posições e cargos acessíveis a todos” (RAWLS, 2008, p. 73).

Na cooperação social, estes princípios de justiça como equidade deveriam ser adotados, pois, as pessoas livres e racionais,

interessadas em promover seus próprios interesses, aceitariam em uma situação inicial de igualdade como definidores das condições fundamentais de sua associação. Esses princípios devem reger todos os acordos subsequentes; especificam os tipos de cooperação social que se podem realizar e as formas de governo que se podem instituir (RAWLS, 2008, p. 14).

Os pontos importantes apresentados por Rawls (2008) enfatizam um sentido coletivo para os princípios da igualdade dos direitos, da oportunidade acessível a todos com a noção da equidade, que deve ser a mais ampla possível. É o conhecido valor equitativo de liberdades políticas iguais, que seria a possibilidade de as pessoas terem a maior liberdade possível sem prejudicar a liberdade dos outros. No segundo princípio, postula-se uma espécie de indexação entre desigualdades preexistentes e as políticas compensatórias, de forma que os benefícios do ordenamento das desigualdades possam ser dirigidos, preferencialmente, para os membros menos privilegiados da sociedade. É na equidade que se garante que as posições sociais e econômicas devam existir e serem acessíveis para a vantagem de todos.

Para as pessoas alcançarem a natureza dos princípios elas passariam por meio da existência hipotética de um mecanismo denominado de véu de ignorância. É um momento pelo qual todas as pessoas estariam numa posição original, onde se teria apenas a noção geral sobre fatos da vida e sociedade, devendo fazer escolhas racionalmente prudentes. A partir do véu de ignorância, Rawls (2008) mostra que todo homem nessa posição original seria obrigado a adquirir pontos de vista moral mais gerais e universais. Nesse sentido, os indivíduos tenderiam encontrar bons desfechos morais apenas com a utilização da razão e da prudência, consideradas alguns limites de procedimento e conhecimento.

Os dois princípios de justiça como equidade são revistos por Rawls (2008, p. 60) e são apresentados de outra forma da ordem previamente formulada: (1) o direito irrevogável a um esquema plenamente adequado de liberdades básicas iguais, que seja compatível com o mesmo esquema de liberdades para todos; e (2) as desigualdades econômicas devem estar vinculadas a cargos e posições acessíveis a todos em condições equitativas de oportunidades e devem beneficiar ao máximo os membros menos favorecidos da sociedade, levando em conta

o chamado princípio da diferença.

A título de uma primeira visão analítica, insere-se a questão do direito à comunicação. O acesso de todos ao espectro eletromagnético com equidade para garantir pluralidade, pluralismo e diversidade – reserva de 1/3 de todo o espaço radioelétrico para organizações sem fins lucrativos; 1/3 para a gestão estatal-pública; e 1/3 para a gestão privado-comercial com fins lucrativos, por exemplo. O que significa atender pressupostos necessários no ambiente de equidade ou de igualdade de oportunidades.

Para Rawls (2008), a equidade parte do princípio de que todas pessoas precisam ter asseguradas condições iguais de ocupar cargos e funções. Isso significa que aqueles que possuem o mesmo nível de dons e talentos e o mesmo arranjo para utilizá-los deveriam, em tese, exercer as mesmas posições, ou lugares muito próximos hierarquicamente, independentemente de sua classe social de origem. Nesse sentido, Rawls (2008) ressalta que em todas as classes precisam existir praticamente “as mesmas perspectivas de cultura e realização para aqueles com motivação e dotes similares” (p. 63).

Em outras palavras, trata-se de uma sociedade fundada na justiça social, que no caso desse estudo busca discutir o sistema de comunicação instituído em poliarquias liberais, que operem com direitos e valores sociais – liberdade e oportunidade, renda e riqueza, comunicação e as bases sociais da autoestima – distribuídos igualitariamente ou se houver uma distribuição desigual de um ou de todos que esses valores tragam benefícios a todos.

Os pressupostos da justiça como equidade e de adoção de políticas compensatórias podem ser também dirigidos aos princípios que norteiam um sistema de comunicação mais democrático, principalmente no que se refere aos aspectos de distorção no processo monopolizado e oligopolizado de outorga/concessões públicas de rádio e televisão aberta.

As assimetrias e distorções verificadas em processos de comunicação como a concentração de propriedades nas mãos de grandes conglomerados midiáticos requerem a aplicação de princípios rawlsianos. Para o autor, as respostas para as desigualdades estão no estabelecimento de instituições políticas que minimizem a concentração de propriedade e de riqueza. A proposição leva à criação de autoridades reguladoras que fossem constituídas, talvez, plausivelmente, a partir de um debate amplo para a criação de um marco regulatório da radiodifusão.

Sobre ainda essa questão, o pensamento de Rawls (2008) deixa claro que o conhecimento deve ser oferecido igualmente a todos, independentemente da renda ou classe. Da mesma forma, evoca-se o direito à comunicação, que inclui as liberdades de pensamento, de consciência, de expressão e de imprensa. Na visão rawlsiana, as concentrações de riqueza levam

ao torpedeamento do valor equitativo das liberdades políticas iguais. A preservação de circunstâncias de equidade é primordial nas normas de justiça de fundo. Portanto, a justiça como equidade começa na tradição política e empunha como sua concepção essencial a ideia de sociedade como sistema justo de cooperação ao longo do tempo (IDEM, p. 42).

A existência dessa cooperação requer empenho dos cidadãos. Para engajar-se as pessoas precisam ter acesso às instituições responsáveis pela equidade dos meios ou canais de comunicação adequados para se manifestarem. “Os direitos e as liberdades básicas moldam, por intermédio das instituições, uma cultura pública que estimula a confiança mútua e as virtudes cooperativas. O princípio de diferença produz o mesmo efeito” (RAWLS, 2008, p. 177-178).

Os pressupostos teóricos de justiça como equidade expõem como tratar das desigualdades de perspectivas de vida dos cidadãos. Ao longo da vida estes são atingidos pelas contingências de sua posição social de origem; de suas habilidades naturais; e de sua boa ou má sorte ao longo da vida (doença, acidentes, desemprego involuntário). Em outras palavras, nenhuma pessoa pode ganhar ou perder em função de sua sorte na distribuição de habilidades naturais ou sua posição inicial na sociedade sem dar ou receber benefícios compensatórios em troca. O ponto de vista é de que os princípios da justiça contribuam para a redução da coerção do acaso natural e da boa sorte no ponto de partida da posição social herdada.

(...) de fato, ela não se apresenta como uma concepção verdadeira, mas sim como uma base para um acordo político informado e totalmente voluntário entre cidadãos que são considerados como pessoas livres e iguais. Quando esse acordo está baseado solidamente em atitudes sociais e políticas públicas, ele garante o bem de todos os indivíduos e de todos os grupos que fazem parte de um regime democrático justo (...) (RAWLS, 2000, p. 211-212).

Nesse sentido, reconhece-se a existência dos menos favorecidos, que são aqueles marginalizados de todas as condições de acesso ideais aos bens primários. Bens primários representam aqueles bens que o cidadão necessita possuir minimamente como pessoas livres e iguais numa vida plena. São eles:

(I) os direitos e as liberdades básicas: as liberdades de pensamento e de consciência, bem como todas as demais. Esses direitos e essas liberdades são condições institucionais essenciais para o adequado desenvolvimento e exercício pleno e consciente das duas faculdades morais (nos dois casos fundamentais); (II) as liberdades de movimento e de livre escolha de ocupação sobre um fundo de oportunidades diversificadas, oportunidades estas que propiciam a busca de uma variedade de objetivos e que tornam possíveis as decisões de revê-los e de alterá-los; (III) os poderes e as prerrogativas de cargos e de posições de autoridade e de responsabilidade; (IV) renda e riqueza, entendidas como meios polivalentes (que têm valor de troca) geralmente necessários para atingir uma ampla gama de objetivos, sejam eles quais forem; (V) as bases sociais do auto-respeito, entendidas como aqueles aspectos das instituições básicas normalmente essenciais para que os cidadãos possam ter um senso vívido de seu valor enquanto pessoas e serem capazes de levar adiante seus objetivos com autoconfiança

(RAWLS, 2008, p. 82-83).

Entre os bens primários, o primeiro enquadra-se como elemento importante na discussão da regulação da radiodifusão. Ele pode se manifestar de duas maneiras. Historicamente, por meio de avaliação dos direitos em vigor nos regimes democráticos e, analiticamente, por meio da avaliação de qual é o conjunto de liberdades responsável pelas condições políticas e sociais essenciais para o desenvolvimento adequado, bem como pelo exercício pleno das faculdades morais das pessoas livres. As faculdades morais são o mesmo que a capacidade de possuir um senso de justiça e de formar uma concepção do bem (RAWLS, 2008).

O senso de justiça é criado a partir da compreensão e aplicabilidade dos princípios de justiça política que determinam os elementos de garantia da equidade na cooperação social. Para seguir essa tendência, torna-se necessário a formação cultural de cada cidadão, visando despertar nestes a capacidade de elaborar racionalmente, por si só, os alicerces do entendimento de justiça. Portanto, os direitos e liberdades básicos, como bens primários, têm por finalidade proteger a esfera de ação necessária à boa execução e desenvolvimento das faculdades morais de cidadãos livres e iguais.

Para o cidadão colocar em prática as suas faculdades morais com consciência é imprescindível o direito à comunicação, portanto, o acesso à informação e todas as fontes alternativas de informação. A falta de acesso a esse direito interdita o cidadão não somente de ter o direito humano à informação, mas também de se manifestar livremente pela ausência de canais de comunicação adequados. Tal limite lesa sua aptidão legal para adquirir e exercer direitos e contrair obrigações dentro da configuração básica de participar do debate social e, portanto, da oportunidade mesma de concorrer a cargos ou funções em estado de equidade.

O liberalismo político pode garantir instituições governadas por princípios de justiça que promovem as liberdades básicas, a igualdade de oportunidades e a equidade na distribuição que afetam as desigualdades advindas das circunstâncias, como aquelas produzidas pelas relações sociais ao longo do tempo e pelas quais o cidadão não é responsável. A justiça como equidade enquanto forma específica de liberalismo político busca “arquitetar uma concepção de justiça política para um regime democrático constitucional que possa ser subscrito pela pluralidade de doutrinas razoáveis – pluralidade que é sempre um traço característico da cultura de um regime democrático livre” (RAWLS, 1997, p. 17).

A configuração do sistema político e econômico, os elementos da cooperação social e as políticas públicas são justas se forem baseadas na igualdade de oportunidades para todos os cidadãos ou formadas a partir da justiça como equidade. Os dois princípios expressam a ideia

de que qualquer indivíduo deve ter o mesmo que receberia em uma distribuição igualitária de bens primários. Caso o caráter benéfico da cooperação social possibilite uma melhoria geral, então, as desigualdades existentes devem operar a favor daqueles pelas quais a situação melhorou menos, considerando a distribuição igual como referência.

O objeto primeiro dos princípios da justiça social é a estrutura básica da sociedade, a organização das principais instituições em um esquema único de cooperação. Esses princípios regem a atribuição de direitos e deveres e regulam a distribuição das vantagens sociais e econômicas. (...) Todos os valores sociais – liberdades e oportunidades, renda e riqueza, e as bases sociais do auto-respeito – devem ser distribuídos de forma igual, a não ser que uma distribuição desigual de um ou de todos esses valores seja vantajosa para todos (RAWL, 2008, p. 65 e 75).

Isso significa dizer que o sistema político e econômico deve ser regulado e não só regido pela justiça do mercado. A partir da abordagem do *Welfare State* e contra as tendências impostas pelo neoliberalismo, busca-se fundamentar as instituições democráticas fortes e livres à dominação oligárquica. O objetivo dessas instituições é evitar a concentração oligárquica dos poderes econômico e político. Em outras palavras, “a mão invisível guia as coisas na direção errada e favorece uma forma oligopolista de acumulação que consegue manter as desigualdades injustificadas e restrições à justa igualdade de oportunidades” (RAWLS, 2008, p. 15).

Dessa forma, a regulação pública da concentração da propriedade e da riqueza assume um papel fundamental na percepção de Rawls (2008), já que “a ampla dispersão da propriedade [...] é, ao que parece, uma condição necessária à manutenção do valor equitativo das liberdades iguais” (p.346). O primeiro ponto a ser ressaltado, nesse sentido, é exigência de um Estado forte que reafirma o objetivo de evitar a concentração da propriedade e da riqueza, por exemplo, dos conglomerados midiáticos que impedem ao cidadão de viver em uma sociedade que se torne oligárquica e excludente.

Um dos motivos para regular as desigualdades no direito à comunicação está na constatação de oligopólio na condução das redes de comunicação, isto é um pequeno grupo responsável por dominar os meios e os fluxos de comunicação do restante da sociedade. Quando as assimetrias são grandes, elas tendem a produzir desigualdade política. Esse poder desigual de uns poucos, em virtude de seu controle, pode levar à manipulação da informação e manter um sistema de direito e de propriedade que garanta posição dominante na economia e na política como um todo.

Para atacar essas desigualdades, Rawls (1997, 2008) idealiza os dois princípios da justiça como equidade, que visam estabelecer como matriz social a igualdade entre os cidadãos. Eles configuram o sistema político e econômico e regulam a cooperação social de forma a promover efetivamente a justiça social. Portanto, também permite o pleno desenvolvimento dos

cidadãos e a fixação de uma cultura pública marcada pelo diálogo, pela cooperação e pelo respeito mútuo.

Nesse cenário, o princípio da diferença explicita que a regra de existência dos mais favorecidos somente se justifica até onde estes podem de fato contribuir para que os menos favorecidos melhorem as suas condições de vida. No momento que isso deixa de acontecer, a reciprocidade inserida no princípio da diferença é deixada de lado. Da mesma forma, quando os conglomerados de comunicação, especialmente as corporações de radiodifusão, buscam apenas a riqueza em detrimento do direito à comunicação e não prestam serviços de forma plural e diversificada para a maioria dos cidadãos, tem-se um rompimento dos postulados rawlsianos de equidade e justiça social.

Quando o cidadão deixa de usufruir do canal de concessão pública como um bem público, deve-se aplicar os princípios de justiça como equidade de Rawls (2008). No primeiro princípio, a ausência de acessibilidade remete aos bens primários, dentre os quais contém a lista de liberdades básicas que, caso não seja concedida, pode interditar o exercício das faculdades morais com consciência, que é imprescindível ao direito à comunicação. No que se refere ao segundo princípio, fica claro que o não acesso à informação plural e diversificada e às fontes alternativas de informação torna o cidadão deficitário em relação a outros que dispõem do acesso a esses serviços. Isso bloqueia a sua capacidade de disputar em condições de igualdade uma determinada posição social.

Portanto, a democratização dos meios de produção e o direito à comunicação com a justiça como equidade pode ser delimitado em três postulados rawlsianos inseridos nesse estudo. São eles: (1) é justo, de uma forma geral, que acessibilidade dos cidadãos a todos meios de informação, já que o princípio da igualdade de oportunidades parte da premissa de que às pessoas devem ser garantidas chances iguais de ocupar cargos e funções e que, para isso, todas as classes devem gozar praticamente das mesmas perspectivas de cultura e realização para aqueles com motivação e dotes similar; (2) é justo que o Estado, de forma democrática, conceba um marco regulatório que estabeleça direitos e deveres para as empresas de comunicação, estimulando e incentivando economicamente a maior penetração da radiodifusão em todos setores e classes sociais; e (3) o Estado Democrático de Direito deve garantir os direitos e liberdades básicos de livre expressão e de manifestação do pensamento, evitando manipular e dirigir as faculdades morais dos indivíduos.

No limite, a democracia exige a criação de condições para o consentimento expresso – consenso – dos cidadãos, que se forja, primariamente numa esfera pública em que seja

garantido um fluxo de informações capaz de assegurar o acesso de todos às informações relevantes e a apresentação de todas as alternativas. Isto não é possível no âmbito de uma estrutura midiática concentrada, exigindo instrumentos de correção rawlsianos.

Dessa forma, justifica-se a transformação no processo comunicacional na mão de poucas corporações de comunicação, tendo como base os princípios da teoria da justiça como equidade, consubstanciados por pressupostos essenciais que dão suporte à uma regulação da função social e democrática das concessões públicas de radiodifusão de respeito ao direito à comunicação.

A concepção política de justiça como equidade resgata a importância de pacto social e de direitos à comunicação numa sociedade democrática constitucional, que recolhendo os ganhos e as perdas desse processo no século XX é um grande esforço de compatibilização ou conjugação de dois valores fundamentais – liberdade e igualdade – que as teorias políticas pensaram como incompatíveis e excludentes (RAWLS, 2008).

Uma sociedade justa na opinião de Rawls (2008) não vai sacrificar liberdade em nome da igualdade e nem o inverso. Ela vai fazer um esforço contínuo para aprimorar a igualdade de seus membros sem abdicar do maior espaço de liberdade que cada um é detentor por nascimento. As desigualdades, assimetrias e a ausência do contraditório no sistema de comunicação devem garantir os maiores benefícios para os que estão em desvantagem em relação às corporações monopolistas e oligopolistas de comunicação.

Nessa configuração midiática concentrada torna-se necessário algumas características de um espaço capaz de gerar comprometimento cívico que operam os princípios democráticos e distributivos. Qual vem a ser esse espaço necessário para sustentar mecanismos normativos e regulatórios e garantir a expressão plural de uma sociedade política?

1.5 ESFERA PÚBLICA E VIRTUDE CÍVICA

O pacto fundador é central em Locke (1978) e, periodicamente renovado, através de consentimento expresso dos cidadãos. Isso implica na existência de uma esfera que permita uma livre expressão, que precede e se distingue das esferas políticas e jurídicas. Essa esfera está subtendida nas prescrições sobre os direitos – que envolvem, também, o de opinião, o de pensar livremente, o de definir a confissão religiosa, o de manifestação etc.

Sendo assim, se o pacto é expresso, logo existe uma esfera em que os indivíduos

livres e racionais se expressam. Esta esfera é o espaço de debate das questões públicas efetuado por indivíduos racionais, livres e iguais, em diferentes subesferas, entre as quais as concessões públicas de rádio e televisão aberta. Nela, os conflitos se manifestam, interagindo interesses comuns, de classes e muitos outros.

Como o espaço da comunicação fala do lugar que as coisas acontecem e não da sua normatividade no espaço da política, uma possibilidade de percepção disso é a noção de *esfera pública* contemporânea com base nas teses de Habermas (1995, 1997). A outra percepção é a noção de *capital social* de Putnam (2000) como complemento de entendimento do espaço que interessa para se ter um sistema de comunicação mais democrático e plural. É importante destacar que esses dois autores não são tomados como referência normativa, associados à teoria liberal. De fato, eles proveem conceitos para indicar o espaço social em que se efetiva a expressão do consentimento e a enunciação complementar.

Sobre a esfera pública, Habermas (1997, p. 92) ressalta que o processo discursivo deve ser captado e absorvido pelas estruturas constitucionais democráticas mais importantes. O discurso na comunicação fundamenta as aspirações de validade das opiniões e normas em que se baseia o agir comunicativo, ou melhor, a interação como outra forma de comunicação.

No primeiro momento, aquele em que a imprensa “só podia intermediar e reforçar o raciocínio das pessoas privadas reunidas em público” (HABERMAS, 2003, p. 221), a esfera pública absorvia discussão, sedução e crítica. Agora, ao contrário, o raciocínio privado “a ser cunhado primeiro através dos meios de comunicação de massa” (IDEM), trata-se de manipulação.

No modelo liberal, a imprensa tinha sido ao mesmo tempo um lugar, uma ocasião e um meio de comunicação pública. A opinião pública emerge de uma esfera pública, que tinha na imprensa uma de suas plataformas, como a sua meta alcançada. Na contemporaneidade, a imprensa finda por ser o lugar, ocasião e meio mediante o qual aquilo que se quer que se torne opinião pública deve circular para obter assentimento dos privados. Não é um meio de debate do qual se espera emergir uma opinião, mas um meio de circulação de opiniões estabelecidas às quais se espera uma adesão, o mais amplamente possível, de um público reduzido a uma massa chamada de tempos em tempos a realizar decisões “plebiscitárias”. Uma esfera pública constituída dessa arte não passaria de um meio de propaganda (GOMES; MAIA, 2008, p. 49).

A origem da opinião a ser difundida ou publicada explicita interesses privados com acesso privilegiado às empresas de comunicação. Antes, a imprensa representava uma garantia da sua liberdade crítica em face da autoridade, mas agora, o fato de ser privada com ressonâncias de interesses particulares compromete a sua capacidade crítica e, por consequência, a sua função de servir na elaboração de uma “autêntica esfera pública”. No mundo contemporâneo, essa imprensa “é simplesmente um campo em que proprietários privados agem sobre pessoas privadas, enquanto público, para influenciá-las” (GOMES; MAIA, 2008, p. 50).

Nessa perspectiva,

tecnicamente, a esfera pública persuasiva se realiza mediante estratégias cuidadosamente planejadas que levam em consideração a lógica dos meios de comunicação e as necessidades eleitorais da democracia. Trata-se de construir adesão, de trabalhar a “opinião pública”, ou seja, de inserir na agenda temática do maior número de sujeitos de uma área de interesse posições favoráveis às pretensões que se quer defender. Resulta disso uma opinião certamente compartilhada por um número enorme de sujeitos, mas que nem por isso pode reivindicar “pública”, no sentido moderno, por não decorrer da discussão pública. É uma opinião pública encenada (HABERMAS, 1984, p. 228, apud GOMES; MAIA, 2008, p. 50-51).

Dessa forma, a esfera pública não é uma instituição ou organização e muito menos constitui uma estrutura normativa. Ela pode ser entendida como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela, os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em “opiniões públicas enfeixadas em temas específicos”. Em outras palavras, a esfera pública é um lugar, um espaço, que constitui de forma relevante uma estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento, identificado com o espaço social gerado na interação (HABERMAS, 1995, 1997, p. 92).

A esfera pública para Habermas associa-se à operação já desimpedida do mercado, à erosão das formas tradicionais de esfera pública – diretamente política na antiguidade e ritual na Idade Média –, e à presença do indivíduo livre, não submetido a ordens e estamentos, projetando-se para fora do ambiente doméstico em espaços que deixam de ser circunscritos pela autoridade e pela tradição. Esta é a base da esfera pública moderna, cujo elemento literário, de certa forma, identifica seu caráter burguês.

Outro elemento central, por assim dizer, é a dimensão racional da esfera pública. Como visto acima, Locke não a tematiza, mas a inscreve na soberania, na *constituency*, com foco apenas nos indivíduos racionais, pois o proletariado sempre foi excluído¹⁴. É a concepção de uma esfera na qual somente os indivíduos livres e racionais se expressam, mesclando interesses comuns e de classes, “‘comuns’ quanto à lógica da Nação, da identidade nacional, do Estado nacional, e ‘de classes’ no que tange a interesses sociais imanentemente distintos, embora possam, em determinadas conjunturas e dependendo dos arranjos políticos, se assemelharem (Offe, 1984)” (FONSECA, 2011, p. 41).

Aqui, nesse estudo, no entanto, a noção de esfera pública assume um caráter mais abstrato, “relacionado menos a suportes institucionais específicos e mais aos fluxos comunicativos espontâneos que emergem na sociedade (LAVALLE, 2002). A esfera pública se refere, dessa forma, ao mundo do debate e da discussão livre sobre questões de interesse comum entre

¹⁴ Para mais detalhes desse debate é só retornar ao item 1.2.

os cidadãos considerados iguais, política e moralmente” (PERLATO, 2012, p. 80-81).

É nessa esfera que se concebe uma arena em que a vontade coletiva acontece e justifica decisões políticas, transformando-se em uma instituição constitutiva do mundo moderno. Habermas aponta para a possibilidade de qualquer encontro que não se limite a “contatos de observação mútua”, mas que se alimente da “liberdade comunicativa que uns concedem aos outros”, movimentando-se em um espaço público, “constituído através da linguagem”, poder se considerado como esfera pública (HABERMAS, 1997, p. 93).

O autor também reconhece a existência de outras esferas, admitindo que elas garantem um acesso mais amplo à esfera pública que parcialmente são de três tipos. A primeira, refere-se à esfera pública episódica, que aconteceria em bares, cafés, praças, ruas, entre outros locais de concentração de pessoas. A segunda, trata-se da esfera pública de presença organizada, como o nome já diz são encontros organizados como reuniões de partidos, de pais, de vizinhos, de igreja, concertos de rock, entre outros tipos de reunião específicas. Por último, fala-se da esfera pública abstrata produzida pela mídia, cujos leitores, espectadores, ouvintes estão distantes espacialmente, mas reunidos em torno de pensamentos semelhantes. Estes níveis diferentes de esferas sempre influenciam umas às outras, sobrepondo-se e conectando-se para expandir aquilo que é produzido na esfera pública (IDEM, 1997, p. 97-98).

As esferas parciais possibilitam a solução do problema da exclusão no interior da esfera pública, uma vez que abre uma brecha para a formação de outra esfera. Além disso, argumenta que no interior da esfera pública geral, definida através de sua relação com o sistema político, as fronteiras em princípio são flexíveis. “Os direitos à inclusão e à igualdade ilimitada, embutidos em esferas públicas liberais, impedem mecanismos de exclusão (...) e fundamentam um potencial de autotransformação” (IDEM, p.107-108).

O aspecto central na argumentação de Habermas é a garantia de que o “fluxo de comunicações” não seja distorcido pela concentração e parcialidade das informações. De acordo com Macpherson (1979), parece haver uma certa ingenuidade no argumento de que as diferentes dimensões da esfera pública se interpenetram, sugerindo que elas se compensam. Em alguns momentos sim, como em situações-limite, como fala Locke, lamentando a ação do povo “quando algum desastre coletivo, unindo-os num só sentimento universal, os faz esquecer o respeito e lhes dá o atrevimento de pelejar por suas próprias necessidades” (IDEM, p. 235).

Então, garantir um fluxo permanente, regular, amparado na igualdade dos indivíduos livres e racionais requer recorrer a alguma dimensão da *accountability* e de alguma regulação que restrinja as possibilidades de concentração e parcialidade das informações. Em suas

várias dimensões¹⁵, a noção da *accountability* é fundamental para a qualificação da democracia moderna. Nela, as instituições devem oferecer mecanismos horizontais com ênfase na *accountability* como controle e como diálogo.

A mídia contemporânea de massa assume um caráter de importância ao tornar visível o processo de *accountability*, a fim de que ele seja reconhecido e apreciado pelos cidadãos. Entretanto, as corporações de comunicação “não são meros canais neutros para outras fontes, mas, sim, organizações que controlam o acesso dos atores sociais aos seus canais e regulam os fluxos de comunicação” (MAIA, 2006, p.7).

A possibilidade de agendamento e ocupação da esfera pública pelas corporações de comunicação estariam se ampliando em todo o mundo, já que as informações circulam em tempo real com sua produção e distribuição em escala global realizadas em uma velocidade exponencial:

(...) Se a esfera pública torna-se cada vez mais global – a ponto de poder-se falar de uma agenda planetária, que envolve temas como capital financeiro, cadeia produtiva, miséria migração, meio ambiente, direitos humanos, armas nucleares, drogas, entre inúmeros outros – e se, além disso, a mídia procura, a partir de interesses privados, traduzir e intermediar relações sociais na esfera pública, mais importante ainda se coloca o tema da responsabilização como contraparte à liberdade, mas agora em dimensão internacional. Assim, se a questão já era complexa em escala nacional, torna-se ainda mais problemática quando se pensa que o “mundo está menor”, na medida em que certas fronteiras estão sendo diluídas (FONSECA, 2010, p. 50).

Nessa perspectiva, constatamos que os meios de comunicação de massa, em especial o rádio e a televisão, atuam nesse ambiente indefinido, constituído pelos interesses e pela opinião privados, mas que se manifestam como públicos. De acordo com Fonseca, por mais que se esforcem atuar numa perspectiva “pública” – o que implica a existência de vários lados e interesses contrastantes –, esses dispositivos privados vão estar sempre atrelados a interesses, compromissos e visões comprometidos com o mercado, desprovidos de responsabilizações e contrapartidas efetivas da sociedade e do Estado.

Em sintonia com esse caminho, torna-se importante apresentar os procedimentos normativos para repensar o papel das comunicações na poliarquia brasileira, mas é importante

¹⁵ “Vários autores (Romzek e Dubnick, 1987 4 ; Przeworski, Stokes e Manin, 1999; Mulgan, 2000) mostraram que o conceito de *accountability* desdobra-se em diferentes questões analíticas referentes a: 1) *accountability como responsividade* – o modo pelo qual os dirigentes procuram satisfazer os desejos e as necessidades dos cidadãos, adotando políticas que são sinalizadas como aquelas mais desejáveis por estes, embora não haja um controle formal; 2) *accountability como controle* – o uso de vários mecanismos e métodos de “*checks-and-balances*”, destinados a regular e supervisionar o desempenho de organizações públicas e os atos de seus agentes; 3) *accountability profissional ou pessoal* – o sentido interiorizado de responsabilidade individual diante do interesse público, em uma dada situação, o qual inclui o desempenho consciente de funções e deveres; 4) *accountability como diálogo* – a dimensão corrente na troca dialógica, quando os interlocutores assumem responsabilidade por seus próprios pronunciamentos e respondem às indagações dos outros, mesmo quando não há nenhuma relação formal de autoridade e subordinação entre as partes envolvidas” (MAIA, 2006, p. 6-7).

destacar que somente os procedimentos legais, institucionais e constitucionais não bastam para fomentar e introduzir marcos regulatórios para a garantia do direito à comunicação, acompanhado de pluralidade, *accountability*, equidade e justiça social. Neste sentido, busca-se refletir sobre outras dimensões que auxiliam não só a compreensão dos dilemas contemporâneos da democracia latino-americana, mas, sobretudo, pensar essa situação em termos propositivos.

Além da esfera pública, a noção de capital social é uma dessas dimensões que visa contribuir para a identificação de um tipo de espaço, no qual o sistema de comunicação se compromete com a garantia de fluxos comunicacionais oriundos de diversas fontes alternativas de informações democráticas, Matos (2009), enfatiza que a “comunicação, como atividade coletiva que envolve o uso da linguagem e o fortalecimento de vínculos sociais, é uma condição essencial para a formação e utilização do capital social” (p. 23).

Contemporaneamente, o capital social deve ser compreendido como um bem coletivo, subproduto da participação orientada a determinados propósitos coletivos e particulares. Dessa forma, a participação fomentaria os estoques de confiança disponíveis em uma determinada coletividade, com o intuito de facilitar a cooperação e a criação de soluções coletivas a problemas comuns (PUTNAM, 2000).

Para Putnam (1993), o capital social¹⁶ refere-se às conexões entre indivíduos – redes sociais e normas de reciprocidade e confiança que surgem a partir deles –, da mesma forma que o capital físico se refere a objetos físicos e o capital humano se refere às propriedades dos indivíduos. A interação permite que as pessoas construam comunidades e comprometam-se umas com as outras no tecido social. O sentimento de pertencimento e de experiência concreta nas redes sociais (e as relações de confiança e tolerância, que pode ser envolvido) pode trazer grandes benefícios para as pessoas (SMITH, 2012, p.4).

¹⁶ “Capital social, antes de ser um conceito inteiramente inovador, busca recriar antigas noções de civismo comunitário, tratadas originalmente por clássicos como Alexis de Tocqueville. Para Tocqueville, um dos principais aspectos que asseguravam o bom funcionamento da democracia na América era o caráter associacionista dos cidadãos americanos. (...) E era através da criação e desenvolvimento de organizações e associações livres que estimulavam a cidadania que se podia assegurar a manutenção do espaço da palavra e da ação comunitária. Segundo Whitehead (1999, p. 18), Tocqueville foi o primeiro teórico de importância a apresentar a sociedade civil como uma contrapartida indispensável para uma democracia estável e vigorosa, em vez de uma alternativa a ela. (...) De acordo com Putnam (2000, p.19), o termo *capital social* foi inventado independentemente, no mínimo, seis vezes no século XX: L.J. Hanifan (1916) invocou a ideia de capital social para explicar a importância do envolvimento da comunidade para o sucesso das escolas nos EUA; Jane Jacobs (1961, p.138) ao procurar explicar o caráter associativo das vizinhanças na grande cidade americana, emprega também o termo capital social; Loury (1977;1987) introduziu o conceito de capital social como relações de confiança que melhoram o uso dos recursos individuais; Bourdieu (1980; 1985) e Flap e De Graaf (1986); Coleman (1988; 1990). (FERNANDES, 2002, p. 377-379).

Nesse desenho, o capital social associa benefícios a serem usufruídos por indivíduos e grupos, como as ferramentas e as habilidades, com a diferença de que só podem ser produzidas e concedidas pela interação social. O capital social é como se fosse um bem coletivo que existe para benefício coletivo e individual, mas não uma propriedade privada para gozo particular daquele que o possuiria privadamente (PUTNAM, 1993, p.4, apud GOMES, 2008, p.224).

Essa crença de que uma sociedade dotada de redes de confiança e solidariedade horizontais produz instituições sólidas é uma percepção que tem ocupado a agenda de pesquisadores de vários campos do conhecimento, conjugando interesses das ciências sociais, da economia institucional, da ciência política e de áreas relacionadas com a saúde, o desenvolvimento econômico e a educação. De acordo com Matos (2009), os desdobramentos teóricos da noção de capital social têm despertado a atenção de acadêmicos, organizações internacionais como a ONU, partidos políticos, governos nacionais e locais e organizações não-governamentais.

Embora o conceito de capital social não seja novo, a produção científica das últimas duas décadas traz algumas inovações ao articular as experiências concretas dos sujeitos contemporâneos em redes de engajamento cívico, nas quais são estabelecidas normas de reciprocidade e confiança generalizada. Para Matos (2009), a novidade está no fato de considerar “as interfaces entre o capital social, a sociabilidade, a prática associativa, as normas e os valores, de modo a construir um princípio explicativo de múltiplos fenômenos comunicativos, sociais e políticos” (p. 19).

Com a intensificação da agenda neoliberal no Brasil¹⁷, na década de 1990, a noção de capital social ganha maior destaque. Matos argumenta que, do ponto de vista do mercado e do terceiro setor, observam-se duas tendências: como “sinônimo de rede colaborativa em rela-

¹⁷ Para entender melhor essa agenda neoliberal, aproveita-se estudo de Massimo (2013, p.135-136), em que ele enumera o conjunto de transformações, vislumbrando um quadro relativamente bem delimitado que se enfatiza cinco conjuntos de reformas neoliberais ou orientadas para o mercado: (1) abertura comercial, que significa a eliminação de alíquotas de importação, a centralização de tarifas alfandegárias e a eliminação ou redução de barreiras não tarifárias; (2) liberalização financeira, que ocorre por meio da eliminação ou redução dos programas de crédito dirigido, da eliminação dos controles sobre taxas de juros, da reforma da legislação bancária e do mercado de capitais; (3) liberalização do regime de investimentos estrangeiros, que implica a quebra de monopólios em áreas estratégicas e o fomento aos movimentos de fusões e aquisições, recompondo a malha empresarial doméstica, agora com ampla participação de empresas estrangeiras; (4) privatizações de serviços públicos e empresas estatais; (5) a desregulamentação do mercado de trabalho, caracterizada pela redução do orçamento de instituições de seguridade social, o fomento à prática de terceirização, a exclusão da excepcionalidade do regime de contratação por tempo determinado, a subcontratação, a disseminação de contratos de aprendizagem e formação. Esse sumário é uma adaptação da lista proposta por Sebastião Velasco e Cruz acerca das reformas de ajustes estruturais (CRUZ, 2004).

ção à tecnologia da informação (Vasques, 2008)” e como uma “tentativa de ampliação ou deslocamento do conceito de responsabilidade social, na direção do conceito de capital social” (MATOS, 2009, p. 21)¹⁸.

Em Putnam (2000), a noção de capital social se refere às questões relacionadas à organização social, tais como redes, normas e laços de confiança que facilitam a coordenação e cooperação para benefícios mútuos. O seu tema central é a análise de como as instituições influenciam o comportamento político¹⁹. As instituições são mecanismos importantes para atingir propósitos e não só para fechar acordos. Em seu estudo, o desempenho institucional tem como base um “modelo bem simples de governança: demandas sociais > interação política > governo > opção de política > implementação. As instituições governamentais recebem subsídios do meio social e geram reações a esse meio” (p. 24).

O sucesso das instituições tem uma forte relação com as diferenças na vida cívica. Essa conexão explica por que certas regiões da Itália (as situadas no Norte) são mais cívicas (seus cidadãos são atuantes e imbuídos de espírito público, as relações políticas são igualitárias e a estrutura social está firmada na confiança e colaboração) do que outras, (notadamente as do Sul), que padecem de uma política verticalmente estruturada, a vida social é caracterizada pela fragmentação, isolamento e uma cultura dominada pela desconfiança. Assim, o caso estudado apresenta diferenças regionais sistemáticas nos modelos de engajamento cívico e solidariedade social. “Tais tradições tiveram consequências decisivas para a qualidade de vida, tanto pública quanto privada, hoje existente nas regiões italianas” (PUTNAM, 2000, p. 31).

Em suas considerações finais, o autor ressaltou o poder da mudança institucional para reestruturar a vida política e as fortes restrições que a história e o contexto social impõem ao êxito institucional. Sem uma certeza categórica, a história transforma de forma mais lenta quando se trata de estabelecer regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica. Nesse aspecto, a pesquisa realizada concluiu que o contexto social e a história condicionam profundamente o desempenho das instituições. A existência de instituições eficazes e responsáveis depende das virtudes e práticas republicanas.

¹⁸ Matos (2009) argumenta que os estudos até hoje desenvolvidos no Brasil conferem pouca atenção às articulações entre o processo comunicativo (entendido em sua dimensão relacional) e a formação do capital social. Para ela, é raro encontrar pesquisas que se dediquem a explorar, de maneira refinada e inovadora, a construção do capital social como um processo comunicativo de intercompreensão e cooperação, no qual os interlocutores estabelecem conversações, diálogos e trocas de informação acerca de suas experiências, questões e problemas.

¹⁹ Após avaliar por 20 anos os novos governos regionais, criados na Itália, em 1970, Putnam (2000) buscou comprovar de forma empírica a importância da “comunidade cívica” para o desenvolvimento de instituições eficientes.

Para Putnam (apud MATOS, 2009), Tocqueville tinha razão: “diante de uma sociedade civil vigorosa, o governo democrático se fortalece em vez de enfraquecer (...). Já cidadãos das regiões menos cívicas costumam assumir o papel de suplicantes cínicos e alienados” (p. 191-192); transformando-se as instituições formais pode-se mudar a prática política. “Como previam os institucionalistas, a mudança institucional refletiu-se (gradualmente) na mudança de identidades, valores, poderes e estratégias. A mudança formal induziu a mudança informal e tornou-se autossustentada” (p.193). O êxito da transformação institucional tem relação com as restrições que a história e o contexto social impõem, influenciando as perspectivas de um governo eficaz e responsável, o que explicaria não apenas o caso italiano, mas procuraria responder os desafios da democracia moderna (PUTNAM, 2000).

Diante desses aspectos, reforça-se a ideia de importância das instituições na formação de capital social. Para isso, exige-se a concepção de políticas públicas voltadas para a comunicação que proporcionem ações coordenadas para o desenvolvimento de regras de cooperação e confiança entre os cidadãos e as corporações responsáveis pela radiodifusão. Que também se busque caminhos de provimento de canais institucionais para negociação e renegociação de metas e políticas, conectando cidadãos, Estado e o sistema de comunicação com vistas à criação de um marco regulatório plural, diversificado e democrático.

Se o pacto é expresso, logo existe uma esfera em que os indivíduos livres e racionais se expressam. Esta esfera é a esfera pública – espaço de debate das questões públicas efetuado por indivíduos racionais, livres e iguais, em diferentes subesferas, entre as quais as empresas de radiodifusão. Nestas, os conflitos se manifestam, interagindo interesses comuns, de classes e outros. Por isso, é imprescindível Estado e cidadãos e suas representações civis e políticas unidos para produzir capital social, visando superar obstáculos obtusos criados e manipulados pelas corporações midiáticas oligopolizadas nos países e traçar políticas públicas democráticas, pluralistas e responsivas na operação de marcos regulatórios da radiodifusão e da internet.

1.6 COMUNICAÇÃO COMO DIREITO E POLÍTICA PÚBLICA

A noção de política pública é percebida de forma diferente pelos vários autores. Sem a melhor e/ou a única definição, essa noção pode ser apresentada como dentro de atividades e ações dos governos que influenciam a vida dos cidadãos ou como resultado da interação entre os processos, as instituições e o sistema político de uma dada sociedade. De forma resumida, política pública é uma área do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o

“governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). Também pode ser entendida como a ação do Estado no sentido de atender aos direitos dos cidadãos e às demandas postas pela sociedade (SOUZA, 2007, p. 69).

É neste sentido que é compreendida a noção de política pública, visando concretizar direitos previstos nas leis, pois o que está declarado na lei não tem força para materializar-se. A prática é o centro da política pública que subentende uma estratégia de ação, um marco para guiar a autoridade pública e sua vinculação com a sociedade que atinja o interesse público. “O “público” compreende o valor da atividade humana que coloca a regulação ou intervenção governamental ou social, ou, pelo menos, uma ação comum” (PARSONS, 1995, p.3).

Ao avaliar a esfera política e as várias maneiras de apoio e de rejeição que uma decisão política pode provocar, Lowi (1972) desenvolve uma das mais conhecidas tipologias das políticas públicas. Estas são consideradas pelo autor como políticas distributivas, redistributivas, constitutivas e regulatórias. Estas últimas, em particular, são alvo deste estudo e se relacionam com a concepção de marco regulatório, que se refere a ordens e proibições, leis, decretos e portarias, estabelecendo padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados. Ressalta-se ainda que uma política pública regulatória é uma ação intencional que incorpora um conjunto de regras e práticas administrativas com a finalidade de atingir resultados com impactos no curto, médio e longo prazos.

Na forma de política pública, a noção de direito à comunicação deve ser compreendida e reconhecida no debate de formulação de um marco regulatório da comunicação. O direito à comunicação é uma ação essencial para se colocar como alternativa no estabelecimento de política pública de comunicação, tal como as políticas públicas para os segmentos de saúde, alimentação, educação, saneamento, trabalho, segurança, entre outros.

O capitalismo não aceita a comunicação como política pública. Justamente porque a comunicação é entendida na ideologia liberal das sociedades de mercado como a principal garantidora e, mesmo, alavancadora da liberdade de mercado. O capitalismo advoga a teoria do livre fluxo da informação, segundo a qual toda ação do Estado sobre os meios de comunicação torna-se automaticamente uma ação censória e, por isso, uma ameaça a todos os direitos e a toda liberdade. É uma falácia, considerando que o principal agente censório num sistema capitalista são os meios de comunicação que ele detém (RAMOS; BAYMA; LUZ, 2007, p. 4-5).

O resgate do espaço público como espaço formador das políticas sociais, com a participação dos mais diversos e plurais atores sociais, é um dos grandes desafios do Estado Democrático contemporâneo. Isto, porque o espaço público que, no capitalismo, é quase inteiramente constituído pelas instituições de comunicação, a maioria desses atores estão excluídos

do processo comunicacional (RAMOS, 2005, p. 251).

As políticas voltadas para a área de comunicação têm sido alvo de resistência ao longo da história. Raros têm sido os momentos em que a sociedade organizada, através de seus movimentos, entidades, associações sociais e organizações não-governamentais conseguem estabelecer uma correlação de forças com os outros atores (das esferas política e privada e governos). Entretanto, os governos colocam em suas agendas as demandas de políticas públicas quando pressionado pelos atores sociais.

No escopo desse trabalho, ressalta-se que o debate de levar à agenda política as políticas específicas de comunicação não tem garantido a todos atores sociais fazer prevalecer, de forma permanente, o diálogo e o interesse da maioria da sociedade na decisão dos destinos da comunicação social. Um exemplo significativo de resistência ao direito à comunicação é o boicote sofrido pelo Relatório MacBride da UNESCO²⁰, principal foro internacional de debates sobre educação, ciência e cultura e de fortalecimento da democracia.

No cenário do início do século XXI, Melo (2008) argumenta que ao inventariar as questões comunicacionais do Relatório MacBride²¹ reconhece que “inúmeras tarefas continuam pendentes, esquecidas, inacabadas, mas também que outras caducaram, envelheceram e perderam o sentido” (p.50).

Após mais de três décadas, o documento continua a alimentar discussões sobre o direito à comunicação, democratização da mídia e outras assimetrias comunicacionais abordadas pela comissão. Segundo Melo (2008), o relatório consistia em um diagnóstico sobre a problemática da comunicação no mundo contemporâneo, propondo soluções utópicas para reduzir as desigualdades tecnológicas, os desequilíbrios informativos e as carências do conhecimento existentes no planeta. Mattelart (2006) argumenta que, além disso, o documento legitimava as demandas de uma “Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação” (NOVIC), desafiando as lógicas de concentração do poder informacional e a falta de igualdade nas transferências de tecnologia.

Em síntese, o relatório traz alguns princípios básicos que demonstram a importância daquele momento para se debruçar pela consolidação de uma nova ordem internacional de formação e comunicação:

²⁰ Conforme já mencionado no item 1.4, os governos Thatcher (Reino Unido, entre 1979 e 1990) e Reagan (USA, entre 1981 e 1989) retiraram os recursos da UNESCO devido à forte crítica às desigualdades de influência entre nações, diagnosticadas no relatório, e muito direcionadas ao domínio das duas potências na assimetria no campo das comunicações (UNESCO, 1983).

²¹ No universo das suas 499 páginas, o relatório publicado no Brasil, em 1983, foi entregue à UNESCO no fim dos anos 1970 com um amplo, rico e extenso diagnóstico sobre as comunicações no mundo.

(1) fim dos desequilíbrios e desigualdades que caracterizam a situação vigente; (2) eliminação dos efeitos negativos de determinados monopólios, públicos ou privados, e a excessiva concentração de poder; (3) remoção dos obstáculos internos e externos para um livre fluxo e mais ampla e equilibrada disseminação das informações e ideias; (4) pluralidade de fontes e canais de informação; liberdade de imprensa e de informação; (5) liberdade para os jornalistas e todos os profissionais nos meios de comunicação; (6) liberdade inseparável da responsabilidade; (7) preparação dos países em desenvolvimento para buscarem melhoras em suas próprias nações, sobretudo no que diz respeito à aquisição de equipamentos próprios; (8) capacitação de pessoal, recuperação da infraestrutura, além de tornarem os meios de informação e de comunicação sintonizados com suas próprias aspirações e necessidades; (9) compromisso sincero dos países desenvolvidos para ajudar os demais a alcançar esses objetivos; (10) respeito à identidade cultural de cada povo e ao direito de cada nação para informar o público internacional sobre seus interesses, aspirações e respectivos valores sociais e culturais; (11) respeito aos direitos de todos os povos para participar de intercâmbios de informação, baseando-se na igualdade, justiça e benefícios mútuos e, respeito aos direitos da coletividade, assim como de grupos étnicos e sociais, para que possam ter acesso às fontes de informação e participar ativamente dos fluxos de comunicação (GÓES, 2010, p.2).

Com base nesses pontos, destaca-se a democratização da comunicação definida no Relatório MacBride como sendo um processo e não um conceito estático, tendo em vista que “seu desenvolvimento é vital para o futuro, pois a consequência inevitável do atraso em relação às necessidades sociais e aos progressos tecnológicos consistiria em submeter o homem a algumas experiências cada vez mais desumanizadas e alienadoras” (UNESCO, 1983, p. 285).

Sobre esse tema, os dois representantes da América Latina na Comissão de estudos, Garcia Márquez e Somavia, salientaram a intenção democratizante do relatório:

A atenção dedicada ao problema da democratização é muito significativa. Estruturas mais democráticas de comunicação constituem uma exigência nacional e internacional para os povos de todo o mundo. A promoção do acesso, da participação, da descentralização, da gestão aberta e da falência do poder concentrado nas mãos de interesses comerciais ou burocráticos é um imperativo universal, e adquire importância crucial para os países do Terceiro Mundo, dominados por regimes minoritários e opressores (UNESCO, 1983, p. 464).

Para os latino-americanos, a

comunicação não se reduz à informação. É fator determinante de todos os processos sociais e elemento fundamental no modo de organização das sociedades. Este enfoque, adotado no Relatório permite uma compreensão mais ampla e mais bem equilibrada nos problemas pendentes, e dá aos temas concretos uma perspectiva mais geral, o que permite situar o debate geral da comunicação no contexto global, ao mesmo tempo político, econômico e cultural, como se deve (UNESCO, 1983, p. 464-465).

O processo de democratização da comunicação defendido no relatório considera a comunicação como sendo um aspecto dos direitos humanos e um processo bidirecional, em que os participantes se colocam num diálogo democrático e equilibrado. Num mundo de muitas vozes, os novos direitos humanos devem ser reconhecidos como o direito à comunicação que se “constitui um prolongamento lógico do progresso constante em direção à liberdade e à democracia” (UNESCO, 1983, p. 464-465).

Entretanto, a noção de direito à comunicação tem origem no debate lançado por

Jean d'Arcy, em 1969, ressaltando que os direitos de comunicação como estão delineados na língua de vários documentos legais não seriam suficientes para acomodar o futuro desenvolvimento de tecnologias e nem seus efeitos sociais sobre os espectadores dos meios de comunicação de massa, em especial a radiodifusão.

Virá o tempo em que a Declaração Universal dos Direitos Humanos terá de abarcar um direito mais amplo do que o direito do homem à informação, prevista pela primeira vez há 21 anos no artigo 19. Este é o direito do homem de se comunicar. Este é o ângulo a partir do qual o desenvolvimento futuro das comunicações terá que ser considerado, se for para ser compreendido (D'ARCY, 1977, p. 1).

Para definir o que viria a ser o direito de comunicação, o Relatório MacBride buscou aporte em estudos feitos por pesquisadores nos Estados Unidos (HARMS, 1976), ressaltando que o enfoque conceitual oferece a perspectiva de um avanço da democratização da comunicação em todos os planos, internacional, nacional, local e individual:

Todo mundo tem o direito de comunicar. Os elementos que integram esse direito fundamental do homem são os seguintes, sem que sejam de modo algum limitativos: a) o *direito de reunião*, de discussão, de participação e outros direitos de associação; b) o *direito de fazer perguntas*, de ser informado, de informar e outros direitos de informação; c) o *direito à cultura*, o direito de escolher, o direito à proteção da vida privada e outros direitos relativos ao *desenvolvimento* do indivíduo. Para garantir o direito de comunicar seria preciso dedicar todos os seus recursos tecnológicos de comunicação a atender às necessidades da humanidade a esse respeito (UNESCO, 1983, p. 288).

O próprio documento da Unesco ressalta:

Entretanto a ideia do 'direito à Comunicação' não recebeu ainda sua forma definitiva, nem o seu conteúdo pleno. Longe de ser já – como parecem desejar alguns – um princípio bem estabelecido, cujas consequências lógicas poderiam ser deduzidas a partir de agora, ainda está na fase em que as pessoas refletem sobre todas as suas implicações e continuam a enriquecê-lo". (UNESCO, 1983, p. 288).

Ao revisar esse direito no processo de democratização da comunicação, Ramos (2005) argumenta que a “comunicação é portadora de um novo direito social, o direito à comunicação”, que ele considera como “de quarta geração”, mas que está ainda muito longe de ser reconhecido como tal (Idem, p. 245). Para lembrar, os direitos ‘de primeira geração’ são os direitos civis (liberdade pessoal, de pensamento, de religião, de reunião e liberdade econômica); os direitos de ‘segunda geração’ são os direitos políticos (liberdade de associação nos partidos, direitos eleitorais); e os direitos de ‘terceira geração’ são os direitos sociais (direito ao trabalho, à assistência, ao estudo, à tutela da saúde, liberdade da miséria e do medo). (MARSHALL, 1967, 63-65).

Como vemos, a informação – na forma de liberdade de pensamento, de expressão, de culto e de reunião - enquanto insumo fundamental para a cidadania faz parte da primeira geração dos direitos humanos e pode ser encontrada já na gênese da modernidade ocidental [John Locke]. Ela gestou, no entanto, um direito humano restritivo, traduzido contemporaneamente no direito que temos, nas democracias representativas de massa, de ser informados – direito que, reconheçamos, tende a ser, fora das ditaduras e dos regimes autoritários, muitas vezes extremamente amplo. Mas, por mais amplo que possa ser, será sempre insuficiente (RAMOS, 2005, p. 246)

A partir desse ponto de partida, o autor argumenta que

ao final de década [Anos 1990] e de século [XX], quando presenciamos um período de extraordinários avanços tecnológicos no mundo da informação e da comunicação, quando a digitalização da informação e a convergência que ela possibilita de suportes técnicos, de conteúdos e de serviços – da qual a manifestação mais evidente é a Internet enquanto rede mundial de comunicações por computadores, e a *World Wide Web* enquanto interface amigável dos indivíduos com a rede –, cremos em uma sociedade da informação e da comunicação como a nova forma de organização hegemônica do capitalismo, em oposição a uma sociedade industrial em declínio. Entendemos que se torna imperativo retomar o debate sobre o direito à comunicação enquanto um novo direito humano fundamental. Um direito social de ‘quarta geração’, aquele, quem sabe, mais adequado para amparar, nas sociedades da informação e da comunicação, nossas inesgotáveis expectativas de avanço crescente da democracia da igualdade em todo o mundo (IDEM, p. 247).

Nesse contexto, segundo Ramos (2005), a informação – na forma de liberdade de pensamento, de expressão, de culto e de reunião – contida nos direitos de “primeira geração” passou a ser insuficiente para regular a complexidade das relações na sociedade contemporânea. Esta constatação influenciou o surgimento mais tarde do direito à comunicação, um direito bem mais abrangente do que o direito de imprensa, do qual beneficiavam apenas as grandes empresas privadas de comunicação, sendo mais um direito de empresa.

Nessa perspectiva, após várias tentativas, o debate sobre o direito à comunicação, inclusive como direito fundamental junto à Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1992, é revitalizado somente, em 2003, quando dos preparativos para a Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (*World Summit on the Information Society – WSIS*). A volta do tema à pauta das discussões internacionais ocorre na campanha dos direitos à comunicação na sociedade da informação (*Communication Rights in the Information Society – CRIS*²²), denominada de “Direitos à Comunicação”, em 2005, (BRITTOS; COLLAR, 2008, p. 77).

Desde então, vários debates e polêmicas passam a ocorrer em torno das expressões: “direitos da comunicação”, “direito de comunicar-se”, “direito à comunicação”. Sem entrar no mérito no contexto histórico em que estas sugerem, cabe esclarecer que os direitos da comunicação são aqueles que fornecem as condições para o pleno exercício da liberdade de expressão em uma sociedade complexa e mediada, na qual o poder e o controle dos recursos estão distribuídos de forma muito desigual. A liberdade de expressão está no centro dos direitos da comunicação. No entanto, “a luta por esses direitos vai além dela, pois cria o ambiente no qual a liberdade de expressão pode ser integralmente consumada no seio da sociedade” (O’SIOCHRU,

²² A *Communication Rights in the Information Society* (CRIS) surge, em 1996, em Londres. É uma articulação de organizações da sociedade civil e movimentos sociais que tem como objetivo a luta pelo reconhecimento e efetivação do direito humano de comunicação, tido como essencial para a formação de uma sociedade justa, livre e igualitária (CRIS, 2006).

2005).

Quanto ao “direito de comunicar-se”, ressalta-se que houve uma tentativa de enquadrá-lo como um novo direito junto à legislação internacional existente, já que assume um caráter mais político como um direito inequívoco para todas as pessoas. Essa posição reconheceria que “muitos dos direitos humanos existentes são componentes-chave deste, mas que um ‘direito de comunicar-se’, colocado explicitamente, ampara-os tanto conceitual quanto efetivamente”. Entretanto, ainda não se explorou totalmente as questões mais específicas desse direito, nem a forma exata em que seria colocado ou em qual formulação jurídica ele seria incorporado (IDEM, 2005).

Já o “direito à comunicação” é um princípio em debate que remete o pensar do processo da comunicação a partir de uma unidade dialética entre a sua dimensão humana e técnica. A ideia busca ampliar a perspectiva individual à coletiva (direito dos moradores da rua tal, do edifício, da cidade) e difusa (direito das mulheres, dos negros, povos indígenas, de crianças e adolescentes, da comunidade, dos povos). Entretanto, é preciso avançar esse debate em torno de um novo paradigma associado à comunicação e aos direitos humanos, porque a noção da comunicação ainda está presa às configurações isoladas da liberdade de pensamento, expressão e informação da pessoa.

Diante das complexidades para definir o direito à comunicação, torna-se fundamental estabelecer o seu vínculo diretamente a um conjunto de direitos humanos existentes que “são negados a muitas pessoas e cujo sentido integral pode ser percebido apenas quando são considerados em conjunto, como um grupo inter-relacionado” (O’SIOCHRU 2005). Ao basear-se na ação de comunicar, portanto, na realização de uma interação entre pessoas, esses direitos garantem que a liberdade de interagir com os outros gere por fim um ciclo de comunicação, do qual podem resultar o aprendizado, o entendimento e a cooperação. A noção inicial da meta dos direitos à comunicação é portanto

assegurar a geração de um ciclo de interação considerado, criativo e respeitado entre pessoas e grupos, que endosse na prática o direito de que todos possam igualmente se expressar, ouvir e serem ouvidos em suas ideias, assim como serem considerados e atendidos (O’SIOCHRU, 2005).

O direito à comunicação se sustenta em quatro pilares: 1) comunicar na esfera pública: o papel da comunicação e da mídia no exercício de participação política democrática na sociedade; 2) uso do conhecimento da comunicação: os termos e os meios pelos quais o conhecimento gerado pela sociedade é comunicado ou bloqueado, para o uso por diferentes grupos; 3) direitos civis em comunicação: o exercício dos direitos civis relacionados com os processos

de comunicação na sociedade; 4) direitos culturais em comunicação: a comunicação em diversas culturas, formas culturais e identidades nos níveis individual e social (CRIS, 2006).

Esta compreensão opera com o direito à comunicação direcionado a todas as pessoas, com vistas à liberdade, paz, justiça e dignidade. Nesse desenho, o direito de comunicar-se deve ser entendido como um mecanismo para melhorar os direitos humanos, bem como fortalecer a vida social, cultural e econômica de pessoas de diferentes nações, comunidades, instituições e grupos.

Melo (2005) reafirma a importância do entendimento do direito à comunicação como um direito humano, ressaltando que

Os Direitos Humanos são, atualmente, o único conjunto universalmente disponível de padrões para a dignidade e a integridade de todos os seres humanos. As disposições das leis e convenções internacionais de Direitos Humanos representam os interesses de homens, mulheres e crianças, cidadãos comuns, seja como indivíduos, seja como grupos e comunidades. Permanece um consenso político internacional que reconhece nos Direitos Humanos sua universalidade e indivisibilidade. (...) Posicionar-se pelos Direitos Humanos é se colocar contra aqueles que desrespeitam ou ameaçam esses mesmos direitos. Incluir os Direitos à Comunicação nessa luta é reconhecer a centralidade do ser humano como agente do seu próprio destino, seja como indivíduo ou grupo, capaz do diálogo. É garantir que a conversa sempre aponte para a liberdade, a solidariedade, a dignidade e o respeito à vida (MELO, 2005, p. 8).

Lima (2010), por sua vez, acrescenta que o direito à comunicação está além do direito à informação por garantir a circulação da diversidade e da pluralidade de ideias existentes na sociedade, o que significa falar na universalidade da liberdade de expressão individual.

Essa garantia tem de ser buscada tanto ‘externamente’ – através da regulação do mercado (sem propriedade cruzada e sem oligopólios; priorizando a complementaridade dos sistemas públicos, privado e estatal) – quanto ‘internamente’ à mídia – através do cumprimento dos Manuais de Redação que prometem (mas não praticam) a imparcialidade e a objetividade. E também ser buscada na garantia do direito de resposta como interesse difuso, no direito de antena [²³] e no acesso universal à internet, explorando suas imensas possibilidades de quebra da unidirecionalidade da mídia tradicional pela interatividade da comunicação dialógica (LIMA, 2010, p. 36-38).

O direito à comunicação deve estar em sintonia como aquelas políticas públicas conforme as que envolvem saúde, salário mínimo, emprego, educação ou casa própria. Geralmente, sistemas de comunicação são movidos especialmente por atores cujos interesses historicamente predominam – os grupos privados de mídia –, responsáveis pela pressão cotidiana pela colocação ou interdição dos temas comunicacionais e midiáticos na agenda política. Além disso, esses atores usam toda a sua influência e força econômica e política para desfrutar de maior poder de influenciar, direta e/ou indiretamente, na formação da consciência pública sobre

²³ Lima (2012) se refere a um dispositivo comunicacional, o “direito de antena”, que é praticado na Espanha e Portugal como um direito de acesso da sociedade civil aos meios de comunicação, garantindo participação de maneira semelhante ao que é assegurado aos partidos políticos brasileiros através dos horários eleitorais gratuitos.

a questão (LIMA, 2012, p.17).

Mesmo diante dessa força é preciso deixar claro que as corporações e organizações empresarias de comunicação não são Poderes da República, portanto, estão sujeitas às regras e leis normativas que venham se transformar em políticas públicas de comunicação. Em sociedades democráticas e pluralistas, a elaboração, discussão e implementação dessas políticas dependem não só de todos atores envolvidos, mas principalmente das vozes de todos e suas instituições com respaldo de referendos amplos e irrestritos. Uma agenda política, voltada para as comunicações, também depende de janelas de oportunidades com efetiva participação do Estado, dos governos, dos movimentos sociais organizados em defesa da expressão da liberdade como direito à comunicação.

Esse direito deve estar associado à vigência de marcos regulatórios provenientes de políticas públicas democráticas de comunicação, principalmente nos Estados de Direito Constitucional. Esse processo passa pelo pacto de consentimento expresso com um amplo debate na esfera pública democrática, possibilitando aos cidadãos acesso e participação junto às fontes alternativas de informação na poliarquia, visando contribuir com a formulação de princípios equitativos e justos de regulação.

Atores individuais ou coletivos, públicos ou privados, devem estar prontos e com capacidade para diagnosticar e analisar as realidades, social, política e econômica, interagindo e negociando formas mais democráticas e pluralistas para colocar em prática políticas públicas de comunicação. Como pressuposto, deve-se reconhecer a comunicação como uma política social, derivada do direito à comunicação. Este direito é fundamental nas poliarquias, que tem na informação e na comunicação suas ferramentas políticos, econômicos e culturais.

1.7 REGULACÃO, DEMOCRACIA E DIREITO À COMUNICACÃO

No Estado Democrático de Direito, a ordem da vida política em sociedade é essencial e definidora de tomadas de decisão coletivas que garantam princípios, regras, leis, políticas e condutas democráticas. Esse processo político de escolhas inclui pelo menos o estabelecimento de uma agenda e a definição de uma ação política capaz de garantir recursos institucionais para que todos os indivíduos possuam informações idênticas sobre as alternativas, principalmente acerca das fontes alternativas de informação.

Nesse primeiro capítulo buscamos argumentar em defesa de uma dimensão normativa simétrica nas relações entre democracia e os meios de comunicação, visando criar oportunidades facilmente disponíveis e universalmente acessíveis para todos os cidadãos terem direito à comunicação. Assim, procuramos aporte reflexivo no pensamento de autores como Locke, Dahl e Rawls para legitimar a luta pela regulação das concessões públicas de comunicação, mais especificamente do rádio e da televisão. Essa defesa é condição mínima para garantir o consentimento expresso dos cidadãos à ordem democrática, a manifestação da diversidade social e da pluralidade de alternativas no bojo de um ordenamento político de compensação aos desequilíbrios relativos à concentração dos canais vinculados à comunicação social. Portanto, o processo democrático se justifica não apenas por seus próprios valores últimos, mas também como um meio necessário para a justiça distributiva.

Procuramos ainda refletir sobre as condições sociais e institucionais adequadas à operação de um sistema comunicacional cada vez mais democrático e participativo. Por isso, buscamos suporte nos pressupostos de esfera pública e de capital social. Como vimos, a esfera é o espaço da comunicação onde as coisas acontecem, como o debate das questões públicas efetuado por indivíduos racionais, livres e iguais, em diferentes subesferas, entre as quais as concessões públicas de rádio e televisão aberta. Quanto à noção de capital social, considerada como um bem coletivo que existe para benefício coletivo e individual, é o complemento de entendimento do espaço que interessa para se ter um sistema de comunicação mais democrático e plural. Esses dois pressupostos indicam o espaço social em que se efetiva a expressão do consentimento e a enunciação complementar.

Por último, apresentamos a noção de “direito à comunicação” como um direito que está além do direito à informação por garantir a circulação da diversidade e da pluralidade de ideias existentes na sociedade, o que significa falar na universalidade da liberdade de expressão individual. Portanto, como baliza importante a um ordenamento democrático do sistema de

comunicação social, esse direito se associa à vigência de marcos regulatórios provenientes de políticas públicas específica de comunicação nos Estados Democráticos de Direito Constitucional.

PARTE II

ANÁLISE DE TRAJETÓRIAS

CAPÍTULO II

2. TRAJETÓRIAS DA REGULAÇÃO NOS ESTADOS UNIDOS E REINO UNIDO

2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Não é novidade ou inédito nos estudos da radiodifusão o Estado como protagonista no controle dos modelos público/estatal ou comercial. Essa regulação inclui princípios diversos, que passam pelos aspectos técnicos, econômicos, políticos e culturais. Ao mesmo tempo, como o rádio é uma tecnologia de transmissão de telecomunicações, a difusão do rádio e da televisão (emissoras abertas privadas e públicas) depende da natureza do espectro eletromagnético²⁴ para existir e, por isso, é considerada um *bem público*, devendo, por consequência, ser submetida a um estrito controle do Estado ou por autoridades reguladoras independentes instituídas com ou sem uso voltado para objetivos comerciais.

Em outras palavras, o espectro é uma propriedade pertencente a todos cidadãos devido às suas restrições²⁵ ou um benefício de acesso aberto a todos os interessados, portanto, deve ser objeto de marco regulatório. Além da informação, os bens públicos incluem também os acervos de bibliotecas e arquivos públicos, mananciais dos rios e sinais que, utilizando o espectro eletromagnético, carregam informação. A regulação é, assim, um tema de economia e de política, mas ao mesmo tempo, quanto à esfera das comunicações, uma questão de cultura, de liberdade de expressão e de direito à informação. Nesse sentido, a instituição de um marco regulatório deve ser considerada dentro de aspectos sensíveis ao regime político do país, à sua política econômica, ao grau de liberdade e mobilização dos cidadãos e suas instituições representativas governamentais e não-governamentais, e à capacidade de formulação de propostas

²⁴ Invisível ao olho humano, a transmissão de sons (rádio) e de sons e imagens (televisão aberta), com destino ao espectador, passa por um conjunto de ondas eletromagnéticas de diferentes frequências. De acordo com as ciências e os tratados internacionais, o espectro é um “lugar” controlado pelo Estado (ou agências por ele instituídas) por onde são transportadas frequências na forma de ondas eletromagnéticas. As diferentes frequências foram divididas segundo suas características, criando-se o “espectro de frequências”, entre as quais circulam ondas que conduzem sons, imagens e dados em geral. Estas ondas eletromagnéticas não foram inventadas pelo homem, mas ele aprendeu a utilizá-las (ALENCAR; QUEIROZ, 2010) e (SEGUNDO; PEREIRA, 2010).

²⁵ A alocação do espectro global de radiofrequências e órbitas dos satélites é de responsabilidade da UIT (União Internacional de Telecomunicações), uma agência especializada das Nações Unidas - ONU - para as Tecnologias de Informação e Comunicação – TICs. É também responsável por desenvolver as normas técnicas que garantam a interconexão de redes e tecnologias e se esforça para melhorar o acesso às TICs para as comunidades em desenvolvimento em todo o mundo. A UIT compartilha essa ação com as agências reguladoras nacionais, no caso do Brasil, a Anatel. À UIT cabe a definição de serviços e de operações que se relacionam a transmissões entre fronteiras, enquanto que as agências reguladoras nacionais se incumbem da definição em cada país dos demais serviços, inclusive os relativos à radiodifusão (ANATEL, 2014); (UIT, 2014).

dos grupos sociais envolvidos (JAMBEIRO, 2000, p. 23-25)

Como salientado anteriormente, a regulação do espectro eletromagnético pode ser justificada a partir de seu entendimento como um bem público, em seu sentido econômico convencional (isto é, um bem-dotado de indivisibilidade e inclusividade), embora de natureza especial, porque o domínio sobre ele tende a acarretar a exclusão de outros participantes, uma vez que de dimensão limitada. Todavia, por abrir possibilidades à ampliação da circulação das informações, ou, contrariamente, à sua distorção, ele assume papel estratégico fundamental e pode afetar a própria operação da ordem democrática. Assim, os modos de regulação não se justificaram exclusivamente na identificação de falhas de mercado, antes buscando assegurar condições para que o domínio sobre o espectro eletromagnético proporcione condições adequadas ao funcionamento da democracia como fórum, não só mercado, isto é, um espaço de debate e deliberação que conduza a normas e medidas compartilhadas, o bem público entendido em sua dimensão cívica.

Como bem público, a difusão de rádio e televisão se enquadra no bojo de uma matriz de regulação que considera o papel do Estado e do setor privado e, ao mesmo tempo, classifica-se como modelo de regulação universal das comunicações. Newman e Mcknight (Apud SOLOMON, 1998, p. 26-28) classificam as telecomunicações (também serve para a radiodifusão) em quatro modelos tradicionais existentes e propõem uma quinta opção²⁶, compreendendo as possibilidades de participação do estado e do mercado em qualquer modelo de comunicação. Para efeito desse estudo, assume-se uma simplificação para dois modelos, que têm como exemplos vários países da Europa e da América do Norte, adotando as classificações genéricas dos bens públicos que são os *serviços público* e de *interesse público*, respectivamente. Ambas classificações buscam esclarecer as possibilidades das ações do Estado praticadas pelos modelos de comunicação existentes e a contrapartida privada. A definição do papel que o Estado desempenha na gestão do modelo elucida a natureza dos serviços de comunicações que uma sociedade se propõe, ou que a ela se impõe (SANTOS; SILVEIRA, 2007, p. 10) e (JAMBEIRO, 2000, p.

²⁶ Os autores classificam as comunicações em: “*Public ownership*: modelo Estatal, onde o papel do Estado abrange a propriedade e a gestão de um monopólio do setor e o papel do setor privado na fabricação e industrialização de equipamentos; *Common Carriage*: modelo que tem a característica de uma regulamentação completa das atividades de comunicação pelo Estado em regime de monopólio. Difere do modelo anterior, porque cabe, neste, ao setor privado a propriedade do sistema de comunicação); *Public Trustee*: modelo derivado da radiodifusão americana. O papel do Estado está na definição do fiduciário, concedendo licenças em confiança e definindo alguns aspectos do serviço. O setor privado é o proprietário e o gestor das comunicações em um sistema de competição limitada; *Laissez-Faire*: modelo de regime de competição livre onde o Estado pouco interfere, com regulamentação mínima sobre o negócio, deixando que a livre competição garanta a qualidade do serviço; e *Open Communication Infrastructure*: ação do Estado na manutenção da competição e na alocação de espectro e o papel do setor privado estaria na propriedade e na gestão em regime competitivo – não é um modelo tradicional de comunicação, mas sim uma proposta dentro do modelo competitivo de caráter liberal” (apud SANTOS; SILVEIRA, 2007, p. 6).

10-11).

Nessa perspectiva, tem-se o primeiro pressuposto – *serviço público* – como sendo aquele benefício identificado no seio do Estado que se propõe a regular o setor de radiodifusão a partir da gratuidade dos serviços ou de definição de preços e condições não-discriminatórios, razoáveis e justos. Portanto, trata-se da prestação de serviços como bem de todos que são, por exemplo, água, energia elétrica, telefonia, biblioteca e arquivo públicos (MELODY, 1990, p. 30, apud JAMBEIRO, 2000, p. 25).

As regras de funcionamento desses serviços públicos submetem-se, histórica e universalmente, à continuidade do serviço, mutabilidade ou adaptação em função da avaliação das necessidades e do progresso tecnológico e igualdade no acesso de todos os cidadãos ao serviço de que se trate. Em sua origem, nos países europeus, com destaque para o Reino Unido, o serviço público não era entregue à iniciativa privada, nem submetido às leis de mercado. O Estado assumia diretamente sua responsabilidade ou, no máximo, o concedia a empresas públicas, mantendo-as subsidiadas e sob um regime jurídico especial (JAMBEIRO, 2000, p. 25).

Quanto ao serviço de utilidade pública (ou interesse público²⁷) deve ser compreendido como um pressuposto conectado à categoria de “negócios com interesse público” (KAHN, 1998, apud SCORSIM, 2007). Este bem é colocado como premissa ao modelo de radiodifusão nascida sob a ótica do livre mercado e como uma iniciativa do setor privado. Busca-se evitar que empresas privadas-comerciais agissem apenas com base nos mecanismos de mercado, sem qualquer tipo de regulação pelo Estado, cujo seu próprio funcionamento possibilita a surgimento de resultados econômicos não eficientes ou indesejáveis do ponto de vista social. Assim, torna-se necessário legitimar a intervenção do Estado, por meio do legislador, para a fixação de preços de serviços ou mercadorias em detrimento do proprietário. Tendo em vista que as leis do mercado na sua essência visam a lucratividade e, portanto, promovem a desigualdade inerente às relações *de produção* capitalista, os serviços de utilidade ou interesse público são criados para corrigir as falhas de mercado e suas externalidades²⁸.

²⁷ O significado de *public utility* na língua portuguesa aproxima-se da ideia de um serviço privado, mas de interesse público. Para uma visão histórica da categoria de *public utility* como *business* nos Estados Unidos, à luz da jurisprudência da Suprema Corte, ver mais em (KAHN, 1988, apud SCORSIM, 2007, p. 104).

²⁸ Estas falhas são geralmente provocadas pelas imperfeições do mercado, nomeadamente informação incompleta dos agentes econômicos, custos de transações elevadas, existência de exterioridades e ocorrência de estruturas de mercado do tipo concorrência imperfeita. Quanto às externalidades devem ser consideradas falhas de mercado, que se referem à compensação do impacto da ação de uma pessoa sobre o bem-estar de outras que não participam da ação. Elas ocorrem quando alguém exerce uma atividade que influencia o bem-estar de outras pessoas e não recebe nem paga nenhuma compensação por aquele efeito. Existem as externalidades negativa (poluição produzida por uma fábrica, que é prejudicial à saúde, por exemplo) e positiva (por exemplo, a educação que instrui o cidadão para uma vida melhor) (MANKIW, 2005).

As poliarquias norte-americana e britânica abrangem as duas dimensões de abordagem de bem público para a regulação da difusão do rádio e da televisão²⁹. A definição é pela identificação de dois modelos que trazem em seu bojo as noções de serviço de utilidade pública ou interesse público e serviço público, respectivamente. Ambos caminhos são remetidos aos dilemas provenientes da radiodifusão e da informação considerados como bens públicos.

O debate em torno da aplicação da noção de serviço público aos serviços de telecomunicações e de radiodifusão assumem importância pelo papel essencial que tais atividades desempenham para a consolidação da democracia e também em função das singularidades na sua regulamentação. Ambos pressupostos são respostas aos dilemas do consentimento expresso (Locke), à pluralidade/diversidade (Dahl) e justiça como equidade (Rawls), face à emergência da radiodifusão, que amplia consideravelmente as possibilidades comunicacionais dos cidadãos no âmbito da democracia, além de afetar a estrutura da esfera pública e o capital social nas sociedades contemporâneas.

Para efeito desse estudo, o interesse público deve ser entendido como um serviço prestado por um agente privado com a finalidade de garantir a igualdade no serviço de radiodifusão, tanto na transmissão quanto na recepção, considerando o interesse, a conveniência e a necessidade do público ouvinte, e não sobre o interesse, a conveniência, ou necessidade da emissora individual ou o anunciante (GOLDING; MURDOCK, 1997b, p.293, apud SANTOS; SILVEIRA, 2007, p. 63). Quanto à noção de serviço público considera-se um serviço que tem como pressupostos a universalidade (ampla cobertura geográfica, garantindo recepção a todos cidadãos), pluralismo (programação diversificada e a expressão de diferentes correntes de opinião), diversidade (atender às necessidades de todos os grupos da população), qualidade (cumprimento dos requisitos anteriores tanto quanto à ética em antena e à formação cívica e educacional), vocação cultural (no sentido perpetuador do património cultural de uma determinada sociedade e como veículo da identidade nacional) o distanciamento do mercado (BLUMER, 1992, p 7/14).

No caso, dos EUA, a regulação a cargo da *Federal Communications Commission* (FCC) deriva da característica de interesse público para corrigir falhas de mercado e suas externalidades, com o destaque de que são tratados como bens públicos finitos. Assim, interesse público qualifica serviços – como o de radiodifusão – que são explorados de forma privada,

²⁹ Ver mais detalhes sobre a trajetória de interesse público e serviço público nas poliarquias EUA e RU no tópico 2.3.1 abaixo.

cobrados a preço de mercado, mas estão sujeitos a algumas obrigações características dos serviços públicos, como “a universalidade da prestação do serviço, isto é, se solicitados por quem pode pagar, não podem ser negados. A privatização de serviços públicos tem se utilizado frequentemente deste novo conceito” (JAMBEIRO, 2000, p.25).

No caso do RU, ao contrário da consideração mercadológica, a regulação da radiodifusão pressupõe a noção de bem público associada à benevolência de Estado provedor e cívico, voltado para os princípios de serviço público. Isto significa que a prestação de serviço público não é nem comercial e nem estatal, mas livre de interferências políticas e pressões de forças comerciais do mercado quando garantido com o pluralismo, diversidade de programação, independência editorial,

O princípio de bem público pode ser compreendido como ação do Estado, sobretudo no que diz respeito à satisfação de interesses coletivos relativos aos direitos sociais, para a reparação de desigualdades, podendo dispor de oportunidades iguais (DELGADO, 1996). Já a noção de bem público, sob o aspecto econômico, deve ser compreendida como certos tipos de bens que são indivisíveis – seu consumo não pode ser fragmentado – e inclusivos – uma vez produzidos permite a todos acesso, mesmo quem não produz³⁰. Dizem os economistas que bens públicos não criam estímulos à sua produção, logo, devem ser acompanhados da criação de instituições. É o que ocorre na esfera da radiodifusão dos EUA e do RU. No primeiro, a regulação parece derivar desta característica, com o destaque para o tratamento de bens públicos como sendo finitos. Em terras britânicas, o entendimento parece ser outro, já que esta consideração mercadológica tem como elemento marcante uma conexão com a benevolência do Estado provedor e cívico, cuja prestação de serviço público não é nem comercial e nem estatal. Assume o viés autônomo e livre de interferências políticas e pressões de forças comerciais do mercado, embora dependa financeiramente de verbas orçamentárias, produção de conteúdo comercializável e taxa compulsória. Bem público, portanto, é algo indivisível, inclusivo, escasso e finito, portanto, deve ser regulado sob a égide do Estado Democrático de Direito.

Em síntese, enquanto o modelo de utilidade pública ou interesse público é uma concessão explorada pela iniciativa privada e servido mais efetivamente através de regulação, do que pelo princípio liberal de não-interferência do estado, mas com alguns deveres do serviço público como o de universalidade do serviço de rádio e televisão, o modelo serviço público é explorado por instituições sujeitas a um regime jurídico especial, sem fins lucrativos e sem

³⁰ Várias áreas se enquadram como bens públicos: preservação ambiental, estradas, energia, água etc.

submeter às leis de mercado, enfatizando sempre a educação e cultura.

2.2 PARADIGMAS, MODELO DE ANÁLISE E CICLOS HISTÓRICOS

Os sistemas de comunicações de rádio e televisão aberta dos EUA e RU vão surgir e se submeter às suas normatizações no decorrer de todo o século XX. Vários fatores são determinantes para que cada uma destas poliarquias definam seus modelos de radiodifusão como serviço de utilidade pública e serviço público. Sugere-se aqui, como apontado anteriormente, um modelo de análise que toma como variáveis fundamentais, a) o ambiente internacional; b) a trajetória tecnológica da radiodifusão; c) o peso do setor privado na radiodifusão, decisivo no primeiro momento, para, em seguida, compor a paisagem em que se verifica a evolução posterior da regulação; d) o sistema político, que define a maior ou menor possibilidade de reforma, dada a presença, ou não de pontos de veto a embarçar o processo decisório. Os itens a) e b) são, por assim dizer, fatores exógenos que pressionam na redefinição da agenda regulatória, pela presença de certas tendências no plano internacional, por vezes patrocinadas por agências internacionais, que afetam os padrões de regulação existentes e pelo aparecimento de novas tecnologias que passam a ser, também objeto de disputa. O item c) refere-se à influência de um ator decisivo para a afirmação de padrões regulatórios inclinados à preponderância de uma abordagem mercantil da radiodifusão, diante de outros atores, mais diversificados, que pode pressionar pela acentuação da regulação pública: o próprio Estado, em determinadas coalizões, associações civis, atores políticos variados. Por fim, o item d) refere-se à maior ou menor permeabilidade do sistema político para adoção de medidas de reforma.

Essa perspectiva tem em mira apresentar o momento e a oportunidade das deliberações sobre a criação e mudanças dos modelos de radiodifusão, quando emergem pressões para a regulação. Ela considera, também, o peso de escolhas passadas na definição dos espaços para novas escolhas, isto é, enfatiza a dependência da trajetória como a condição geral de todos os processos sociais e políticos. Noutros termos, os legados nacionais, institucionais e culturais, compõem também o ambiente que é afetado pelas tendências apontadas acima. A dependência da trajetória assinala, no limite, que as escolhas dos tomadores de decisão influenciam diretamente o caráter e formas de execução das políticas públicas ao longo do tempo. Por fim, as experiências nacionais por vezes servem ao aprendizado dos países que definem suas medidas regulatórias em momentos posteriores às primeiras iniciativas, ainda que devidamente filtradas pelas condições nacionais.

A partir dos anos 1920, EUA e RU começaram a delimitar seus passos em relação aos rumos a serem tomados pela regulação das emissoras de rádio, inicialmente, e televisão aberta, posteriormente. Os sistemas de radiodifusão estadunidense e britânico estão inseridos no contexto de uma indústria da comunicação em ascensão nas conjunturas nacionais e internacionais. O pano de fundo é composto pelos seguintes períodos históricos globais no século XX: Formação e definição dos padrões de regulação (até 1945); Consolidação e acentuação da regulação pública (até 1973); Impulso para a desregulação (até 1999); e Um novo período em gestação? (anos 2000).

2.2.1 Formação e definição dos padrões de regulação (até 1945)

Na esteira do modelo de análise, pretende-se nessa seção trazer à tona as variáveis conjunturais que norteiam o surgimento da radiodifusão e as primeiras regulações nos Estados Unidos e Reino Unido. A partir da conjuntura que marcam as duas poliarquias apresentam-se os dilemas das comunicações e as primeiras definições dos modelos regulatórios.

O ambiente internacional é marcado por grandes turbulências e transformações políticas, econômicas e socioculturais à escala global. Eventos como a Primeira Guerra Mundial, a Revolução Russa de 1917, a Grande Depressão de 1929, a ascensão e queda do nazismo e do fascismo na Europa pontuam o processo de crise do liberalismo clássico e fim da hegemonia britânica no mundo, apontando para o começo da hegemonia norte-americana e redefinição do sistema de produção capitalista. É um cenário de crise da regulação liberal da ordem capitalista, incidindo sobre as relações de trabalho, as formas de intermediação Estado e Sociedade e a economia e ordem política globais, com o colapso do padrão-ouro e do equilíbrio entre os Estados. Por isso mesmo, além das tensões políticas, dentro dos Estados nacionais e nas suas relações recíprocas, é um período de experimentos, sem prevalência de uma tendência homogênea, embora ganhe crescente relevância a presença mais ativa do Estado. Basta ver, nos EUA, o aparecimento do *New Deal*, de Roosevelt, a adoção crescente de práticas protecionistas no Reino Unido, associadas às formulações favoráveis a uma economia mista, com presença de atividades sob controle do Estado, e à definição de medidas de proteção social. Esta inclinação geral e a abertura à experimentação afetam o tratamento dado aos dilemas gerados pela presença da possibilidade de uso do espectro eletromagnético, como veremos à frente.

Tal possibilidade inscreve-se no ciclo de desenvolvimento científico e tecnológico,

ao início do século XX, derivado das grandes descobertas do século anterior como a eletricidade, lâmpada, automóvel, telégrafo, telefone, fotografia, cinema, entre outros. A indústria do rádio e a própria definição desse meio de entretenimento e informação vai ocupar seu lugar de “ouro” no pódio da comunicação de massa no decorrer dos anos 1920 tanto nos Estados Unidos como no Reino Unido. O processo de industrialização e desenvolvimento tecnológico, a partir desse primeiro ciclo histórico, coloca a inovação tecnológica não como algo isolado, mas como reflexo de um determinado estágio de conhecimento, cuja geração e distribuição de energia atua como ponto central de todos os processos – ou seja, a energia necessária para produzir, distribuir e comunicar – ocorridos após as duas revoluções industriais, que se difundiram por todo o sistema econômico e permearam todo o tecido social (CASTELLS, 2006, p. 75).

O espectro eletromagnético passa, então, a ser um componente técnico da radiocomunicação essencial no processo de tráfego de frequências radioelétricas. Como um dispositivo natural, o espectro assume um valor de propriedade e bem público destinado a beneficiar todos cidadãos, o que faz os estados-nacionais começarem a se preocupar com a regulamentação da radiodifusão. O mesmo espectro indivisível e excludente nos EUA e RU passa a ser alvo de uma grande disputa nas duas primeiras décadas do século XX. Em pouco tempo, a limitação física na transmissão de frequências de rádio causa um caos, devido à falta de controle desse espaço autorregulado para emissão de licenças de rádio. Isso traz à agenda a exigência de regulação que vai se definir de forma diversa nos dois países.

O peso do setor privado na radiodifusão nos EUA vai ser decisivo no processo de regulação de seu modelo privado-comercial. Como já mencionado, as primeiras regras contaram com a pressão dos empresários devido ao caos no espectro. Em 1925, o *lobby* das empresas privadas³¹ defende a bandeira da radiodifusão como “interesse público”, já que a autorregulação do setor estava inviabilizando os negócios que iriam posteriormente ultrapassar as fronteiras. Assim, pressionado, o governo inicia a regulação e racionalização de uso do espectro por sua limitação natural, com a edição de uma legislação específica para a radiodifusão³². Retificadas pelo Congresso norte-americano, as políticas desenvolvidas pelo Departamento de Comércio

³¹ Nos anos 1920, são criadas as empresas privadas de radiodifusão *Radio Corporation of America* (RCA) e a *Westinghouse*, que juntamente com *ATT* e a *General Electric Company* formam o quarteto das firmas voltadas também para a construção de receptores, inclusive de rádio para uso doméstico. A partir daí, constata-se que a indústria influencia e dá suporte para a base do sistema privado de radiodifusão. É criado a partir da formação vigorosa de um setor industrial privado *antes* da regulação do sistema de comunicações (MATTELART, 1996).

³² É a *Radio Act de 1927*, que vai criar regras para o setor sob o comando de uma agência independente – Comissão Federal de Rádio (FRC). No capítulo 3, será melhor explicada a sua importância.

beneficiaram os interesses comerciais na radiodifusão de grandes emissoras como RCA, General Electric e Westinghouse³³.

Em meados da década de 1930 a radiodifusão evolui para um negócio de mercado altamente rentável dentro e fora dos EUA. Os componentes estruturais do sistema de rádio da rede, quase totalmente fora do âmbito da Comissão Federal de Rádio (FRC), desenvolvem-se em uma série de operações bem-sucedidas. A dissolução da RCA (*Radio Corporation of America*) pela lei antitruste cria forças poderosas dentro do setor de comunicações competindo para diferentes segmentos da indústria. Muitas das emissoras mais fortes, designadas como *clear channels*, são licenciadas para grandes empresas de difusão ou produtoras de rádio. A adoção pela FRC de um sistema de atribuição rígida, ao abrigo da *General Order 40*³⁴, solidificou os interesses das grandes emissoras.

Ao qualificar a radiodifusão como serviço de “interesse público”, os EUA se afastam dos princípios sociais, políticos e econômicos da noção europeia de serviço público. Com isso, se aproximam da ideia de um serviço privado, porém, como interesse público vinculado à concepção de democracia e à sua Primeira Emenda que versa sobre a liberdade de expressão. “Em função disso, a regulação da transmissão implica sérias questões, particularmente quanto ao acesso ao meio de comunicação, regulação do conteúdo audiovisual e à produção e à veiculação de notícias de interesse público que possibilitem o debate público” (SCORSIM, 2007, p. 104).

No Reino Unido, por sua vez, um movimento inverso marca o surgimento da radiodifusão. No mesmo contexto de discussão sobre a necessidade de uma legislação específica, é fundada a *British Broadcasting Corporation (BBC)*³⁵. Ela nasce como uma instituição de Estado, a partir da compra de seis rádios privadas criadas, em 1922, quando ainda havia uma

³³ A declaração de favorecimento aos interesses comerciais do mercado é do historiador Eric Barnouw, argumentando que o secretário de Comércio dos EUA dos anos 1920, Herbert Hoover, frequentemente mostrava favoritismo ao desenvolver políticas que eram favoráveis aos grandes interesses comerciais em radiodifusão da RCA, General Electric e Westinghouse. Mais tarde, segundo os membros do Congresso criticaram a Comissão Federal de Rádio (FRC) que também favoreceu os interesses das grandes empresas de radiodifusão (MESSERE 2004, p. 2-3).

³⁴ *General Order 40* é uma ordem emitida em 30/08/1928 pela Comissão Federal de Rádio (FCR) sob a *Radio Act 1927*, que previa a realocação do espectro de radiodifusão comercial. Como resultado da implementação desta ordem, a maioria das estações de rádio norte-americanas foram forçados a mudar suas frequências de transmissão (FCC, 2012).

³⁵ Fundada em 1926, por meio de uma Carta Real, a BBC continua a gozar da mesma reputação até os dias de hoje. As Cartas Reais são concedidas para um período determinado, e a mais recente foi para um período de dez anos consecutivos, de 31 de dezembro de 2006 até 31 de dezembro de 2016. As Cartas Reais são formalmente concessões da Coroa britânica para que certas atividades sejam conduzidas, muitas vezes de forma exclusiva. Porém, na prática, as prerrogativas de poderes, incluindo a concessão de Cartas Reais, são exercidas pelo Executivo (MENDALL, 2011).

supremacia da indústria da radiocomunicação britânica, sob o comando da *British Marconi*³⁶. Em 1926, nasce o sistema de radiodifusão como serviço público, com características universais dentro das condições econômicas e políticas distintas dos Estados Unidos. A BBC incorpora o papel assumido pelas comunicações na Europa como fomentadora, ou pelo menos como extensão de atividades culturais e educativas (SANTOS; SILVEIRA, 2007, p. 69).

A noção de *serviço público* surge na Europa³⁷, onde a radiodifusão é vista como um bem público escasso com a proteção do Estado. A prestação deste *serviço* no Reino Unido compreende variações que privilegiam a educação, o entretenimento e a informação. “O *public service* tem tradicionalmente se considerado e agido como uma instituição social, um ente constitutivo do Estado-Nação, imune por sua própria natureza a pressões ‘de baixo’, como por exemplo, do mercado” (JAMBEIRO, 2008, p. 88).

Essa definição não é aleatória. Surge como fruto da observação britânica sobre a experiência de implantação do sistema de radiodifusão norte-americano. Portanto, o RU vai descartar a adoção de um sistema com fortes bases na iniciativa privada por causa do caos provocado pela interferência de sinais e ruídos nos serviços prestados pelas emissoras de rádio em operação; por causa da utilização massiva dos meios para fins publicitários; e pelo caráter da utilização do espectro para fins de segurança (SANKIEVICZ, 2011, p. 61).

Destaca-se, pois, como um fator também significativo na trajetória britânica a avaliação feita no país sobre a experiência dos EUA, num aprendizado verificado dentro de condições em que é reduzida a presença de empresas privadas na radiodifusão. As opções colocadas pelos Estados Unidos para definir o seu modelo privado-comercial levam o Reino Unido a bus-

³⁶ A Companhia Marconi foi uma empresa de telecomunicações e engenharia britânica que existiu entre 1897 e 2006, passando por inúmeras mudanças, fusões e aquisições durante esse tempo. A empresa foi fundada pelo inventor italiano Guglielmo Marconi (em 1901, ele explora a descoberta sobre a propagação das ondas eletromagnéticas e estabelece a primeira transmissão transatlântica de telégrafo sem fio) e foi originalmente conhecida como *The Wireless Telegraph & Signal Company*. Em 1999, a *Marconi Electronic Systems* se fundiu com a *British Aerospace* para formar *BAE Systems*. Em 2006, a maior parte do negócio é adquirido pela Ericsson. (MATTE-LART, 1994, p. 26); (GRANT, 2000)

³⁷ “A noção histórica de serviço público se originou na França, com a chamada Escola do Serviço Público, que se caracterizava por ser umas atividades asseguradas, disciplinadas e controladas pelos governantes para realizar a solidariedade social, que de outra forma, senão com o emprego da coerção estatal, não se lograria, ficando implícita a necessidade de um regime público (DUGUIT 1927). Embora houvesse diferenças pontuais entre os diversos autores, é possível identificar alguns elementos comuns à conceituação do serviço público para a Escola Francesa: (i) prestação direta pelo Estado; (ii) função de satisfação de interesse geral; e (iii) submissão às normas de direito público, em detrimento das regras válidas para o direito privado (RIVERO, 1977). Essa linha teórica clássica sofreu alguns abalos com a crescente prestação de serviços públicos por particulares mediante delegações estatais (às vezes por meio de concessões), tendo, porém, sido retomada a partir da segunda metade do século XX, com novos influxos da jurisprudência do Conselho de Estado francês” (VEDEL, 1976, apud WIMMER, 2009).

car alternativas nas tradições de serviço público da Europa. Assim, decisões anteriores executadas por atores relevantes como os estadunidenses influenciam o curso do processo de tomada de decisão dos britânicos.

O modelo britânico de radiodifusão pública vale-se do financiamento proveniente de um fundo em que todos os cidadãos contribuem ao pagar uma taxa (*license fee*) na compra de um aparelho de radiodifusão. Para tal resultado têm papel importante, o pouco peso das empresas privadas na elaboração e defesa dos interesses públicos na legislação regulatória; a visão social, educativa, informativa e de entretenimento imune a pressões do mercado.

A expansão desta consciência cívica dá origem a conceitos originais em busca de novas relações entre autoridade e liberdade, e entre direitos e obrigações. Estes princípios se ampliaram a partir das várias linguagens políticas disponíveis no período. A principal linguagem de articulação da consciência cívica na Inglaterra é a linguagem da lei e os conceitos centrais construídos em torno dela, como direitos, liberdade, cidadania, soberania, entre outros. A formação humanista também contribui para a ampliação de uma consciência cívica acessível aos ingleses (SANKIEVICZ, 2011, p. 61).

O sistema político fecha a dimensão analítica, definindo uma maior ou menor possibilidade de reforma, dada a presença, ou não de pontos de veto a interditar a tomada de decisão. Embora seja forte o *lobby* das empresas privadas na elaboração e defesa de seus interesses na legislação regulatória nos Estados Unidos, tendo em vista o negócio lucrativo da indústria de radiodifusão, as perspectivas de reformas estão sempre na agenda, mas há pouca possibilidade de êxito, dada as dificuldades para realização de reformas mais abrangentes no sistema político norte-americano, dada a ordem federativa e ao regime de separação de poderes³⁸. Já no RU, as reformas têm mais chances de serem discutidas e aprovadas devido a existência de um sistema político parlamentarista, num Estado unitário, com reduzidos pontos de veto no Parlamento³⁹.

³⁸ Os EUA é uma república federalista presidencialista que adota uma nova forma de Estado e também de federalismo. Essa nova forma de Estado é o Estado Federal que é resultado de um processo histórico de transformação da confederação dos treze Estados sucessores das ex-colônias inglesas. Quanto ao federalismo é denominado de dualista, caracterizando-se pela divisão do exercício do poder em dois níveis de governo: governo Federal e governos Estaduais. Estes distribuem suas atribuições em poderes exclusivamente nacionais, poderes exclusivamente estaduais, poderes concorrentes e poderes proibidos ao governo federal e aos governos estaduais (BARACHO, 1986, p. 155)

³⁹ No Reino Unido vigora o sistema político da monarquia constitucional parlamentar. Suas instituições políticas são produto da história e construídas no cotidiano e não a partir de uma teoria elaborada. As principais instituições, geradas entre os séculos XI e XVIII, são resultado da disputa pelo poder político entre o Monarca e o Parlamento. No parlamentarismo unitário há uma dependência ou necessidade de cooperação política entre os poderes Executivo e Legislativo, que estão intimamente entrelaçados.

Neste momento inicial, contudo, as definições tomadas não esbarram em configurações já definidas, favorecendo a experimentação, ainda que se conformando às trajetórias institucionais existentes. Nesse sentido, a dimensão privatista da trajetória estadunidense reforça as opções defendidas pelas empresas privadas, no sentido de enfrentar os dilemas associados à regulação do espectro eletromagnético como interesse público. Em meio à mesma tradição liberal, no Reino Unido tem peso a consideração cívica da noção bem público, dissociada de seu entendimento exclusivamente mercadológico, isto é, vinculada à noção de falhas de mercado, como se verifica até em Adam Smith⁴⁰.

Enfim, num momento em que a emergência da possibilidade de uso do espectro eletromagnético, decorrente dos desenvolvimentos tecnológicos em curso, conduz a dilemas que exigem resposta do Estado, nos EUA e no Reino Unido elas foram diversas, num ambiente internacional de crise dos padrões de regulação da economia capitalista e da ordem mundial. Nos EUA, além da questão tecnológica, outros fatores determinantes vão consolidar o modelo norte-americano de radiodifusão comercial com financiamento mediante publicidade, cujo regime privado se enquadra na noção de propriedade privada e concorrência. São eles: o peso das empresas privadas na elaboração e defesa de seus interesses na legislação regulatória, a visão comercial e de negócio lucrativo da indústria de radiodifusão. Perspectivas diversas existiram, mas dispunham de pouca possibilidade de êxito, dada força dos interesses privados e às dificuldades para realização de reformas mais abrangentes no sistema político norte-americano, dada a ordem federativa e ao regime de separação de poderes. No Reino Unido, por outro lado, tem-se o pequeno peso das empresas privadas, o sistema político parlamentar e unitário, o controle do espectro como bem público cívico favorecem a formação do modelo de radiodifusão como

⁴⁰ “Adam Smith, em *A Riqueza das Nações*, após descrever as instituições que deveriam ser custeadas pelo Estado na esfera da defesa e da justiça - funções do Estado afetam à sua responsabilidade de assegurar segurança nos contratos -, assinala que “o terceiro e último dever do soberano ou do Estado é o de criar e manter essas instituições e obras públicas que, embora possam proporcionar a máxima vantagem para uma grande sociedade, são de natureza, que o lucro jamais conseguiria compensar algum indivíduo ou pequeno número de indivíduos, não se podendo, pois, esperar que algum indivíduo ou pequeno número de indivíduos as crie e mantenha”. Ao nomear quais seriam tais instituições e obras públicas, destaca as “destinadas a facilitar o comércio da sociedade”, como por exemplo as estradas, as destinadas a favorecer “determinados setores do comércio”, e após uma extensa peroração sobre a “educação da juventude” - em que tende a considerar que as escolas podem muito bem sustentar-se sem a ajuda do Estado -, indaga-se: “não deverá então o Estado dispensar nenhuma atenção à educação das pessoas? Ou, se alguma atenção deve dispensar, quais são as matérias que deve reconhecer, nas diversas categorias da população?”. Respondendo a estas indagações, destaca a necessidade de cuidar da educação dos pobres, porque “a divisão do trabalho destrói as virtudes intelectuais, sociais e marciais, a menos que o governo se preocupe em evitá-las”. Reconhecendo que nas sociedades primitivas tais virtudes se mantêm vivas “por constante necessidade”, Smith assinala que a divisão do trabalho leva ao “entorpecimento da mente” dos pobres, cabendo ao governo impedi-lo através da educação. Mais ainda, assinala que a “educação das pessoas comuns talvez exija, em uma sociedade comercial e civilizada, mais atenção por parte do Estado que a de pessoas de alguma posição e fortuna” (DELGADO, 1996, p. 7-8)

serviço público, com a criação da BBC de Londres. Assim, o padrão de radiodifusão é fundado nas ideias de radiodifusão aberta pública, com o monopólio estatal seguindo a noção de serviço público, de regime de direito público, de caracterização do espectro eletromagnético como um bem público, de concessão e vedação à livre iniciativa (JAMBEIRO, 2008).

2.2.2 Consolidação e acentuação da regulação pública (até 1973)

Esse segundo ciclo abrange um movimento de expansão e consolidação da radiodifusão nas duas poliarquias. Em pauta, seguem os processos de transformações técnicas e mudanças significativas no ambiente internacional com o advento do fordismo, keynesianismo, ampliação da proteção social pública, porém, numa ordem internacional de hegemonia dos EUA e polarizada pela Guerra Fria. As respostas dos norte-americanos e britânicos na regulação da radiodifusão entrelaçam efeitos e as consequências pós-fim da Segunda Guerra Mundial.

O período é marcado pela acentuação da presença do Estado no processo de expansão das redes públicas de proteção social, de regulação econômica e de adoção de política econômica keynesianas. Na radiodifusão, ela se expressa nas pressões para que o Estado circunscreva a atuação das empresas privadas no setor, agora, com o advento das transmissões da Televisão. Como protagonista tecnológica do período, a sua difusão lança as bases para a afirmação de novos arranjos e interesses empresariais. Da mesma forma que a seção anterior, reportamos aos quatro movimentos da nossa dimensão analítica, buscando contextualizar o processo de regulação nos EUA e Reino Unido.

Consideremos mais detidamente os elementos evocados para explicar as mudanças em curso, a saber, as inflexões no ambiente internacional, as mudanças tecnológicas e o peso do setor privado, que operam num cenário marcado por escolhas anteriores e legados firmados na trajetória de cada país, efetivando-se através de sistemas políticos diversos.

O ambiente internacional expressa mudanças significativas no sistema capitalista mundial. Os sistemas produtivos nacionais passam a ter vínculos com as configurações comerciais e financeiros em escala mundial, tomando rumos distintos para a ampliação do desenvolvimento das nações abaladas pela os efeitos da Segunda Guerra. O capital das empresas multinacionais norte-americanas começa a articulação e circulação pelos países para fortalecimento e expansão do capital internacional. A produção industrial e o consumo em massa ganham no-

toriedade com a intensificação do fordismo⁴¹, que se sustenta através do seu modelo de organização do trabalho, o taylorismo⁴². Como dito anteriormente, o *keynesianismo*⁴³ passa a ser tônica de ação no centro do capital com seus mecanismos de regulação econômica e de proteção social pública. A ordem mundial tem os EUA na condução do processo com sua hegemonia conquistada após o triunfo na Segunda Guerra Mundial, que traz a reboque a bipolaridade da Guerra Fria – EUA e URSS disputam espaço num contexto de ameaças nucleares e um ciclo de difusão geral da economia mundial até meados dos anos 1970. Entretanto, o cenário é de harmonia e também de embates no que se refere aos suportes sociais e jurídicos (normas, dispositivos de compensação e de informação etc.), que se potencializam no *Welfare State*⁴⁴.

EUA e RU comandam as mudanças profundas e as demandas de programas industriais e tecnológicos que são conectados aos instrumentos de regulação junto às instituições econômicas, sociais e políticas. Essas agem para dar estabilidade à configuração produtiva de acumulação de capital, mas para isso a ação do Estado torna-se fundamental na condução de políticas sociais e de regulador do mercado de bens e serviços e das relações entre os agentes econômicos. Os países industrializados e economias de mercado, os países socialistas ou de economias centralmente planejadas e aqueles marginalizados e em desenvolvimento compõem o ambiente de avanços e descobertas técnicas que aumentam a produção, ampliam a in-

⁴¹ Com origem nos EUA, em 1914, o fordismo é o reconhecimento claro de que a produção em escala representaria o surgimento de uma sociedade de consumo em massa, inaugurando um sistema de reprodução do trabalho inédito, com uma nova política de controle e gerência do trabalho, uma nova estética e uma nova psicologia. Henry Ford cria a linha de montagem automática para aumentar a produtividade, o lazer e conseqüentemente o consumo, pois via o poder corporativo como pré-condição para a regulamentação da economia como um todo (LEBORGNE; LIPIETZ, 1990, p.18-22).

⁴² Após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), o fordismo se alia aos princípios tayloristas (divisão do trabalho manual e intelectual) - pesquisa e desenvolvimento, engenharia e organização racional do trabalho/execução desqualificada – e ao seu pressuposto do know-how coletivo (LEBORGNE; LIPIETZ, 1990, p.18-22).

⁴³ Para Keynes, diante do *animal spirit* dos empresários, com sua visão de curtíssimo prazo, o Estado tem legitimidade para intervir por meio de um conjunto de medidas econômicas e sociais, tendo em vista gerar *demandas efetivas*, ou seja, disponibilizar meios de pagamento e dar garantias ao investimento, inclusive contraindo *déficit público*, tendo em vista controlar as flutuações da economia. Segundo Keynes, cabe ao Estado o papel de restabelecer o equilíbrio econômico, por meio de uma política fiscal, creditícia e de gastos, realizando investimentos ou inversões reais que atuem, nos períodos de depressão, como estímulo à economia. Dessa política resultaria um déficit sistemático no orçamento. Nas fases de prosperidade, ao contrário, o Estado deve manter uma política tributária alta, formando um superávit, que deve ser utilizado para o pagamento das dívidas públicas e para a formação de um fundo de reserva a ser investido nos períodos de depressão (SANDRONI, 1992, p. 85).

⁴⁴ Além de regular a economia, os governos passam a desenvolver políticas de bem-estar social, visando, antes de mais nada, à geração de emprego para a superação da recessão e controle do movimento operário – que crescia e forçava os governos capitalistas a atenderem suas reivindicações. A guerra mundial que se segue, consolida, ao seu final, o Estado de Bem-estar Social - um Estado forte e centralizador, que além de regular o mercado, elabora e executa políticas públicas. Ele sobrevive, hegemônico, no mundo ocidental, até o final da década de 70, quando a teoria do liberalismo clássico, revista e rebatizada de neoliberalismo, é colocada em prática, inicialmente na Inglaterra e nos Estados Unidos, e posteriormente em quase todo o mundo (JAMBEIRO et al., 2003, p. 125)

fraestrutura de transporte e comunicação e alimentam investimentos em novas matrizes energéticas.

A trajetória tecnológica e científica, como segunda variável exógena do processo analítico, é fator de grandes mudanças nesse segundo ciclo histórico pós-guerra. A comunicação ganha muita visibilidade e a diversidade de realizações potencializa as tecnologias de fomento da radiodifusão, agora, com o advento da televisão. Paralelamente, essa indústria de sons e imagens é beneficiada com a ampliação industrial, destacando-se a fabricação de gravadores de fita magnética, os aparelhos e dispositivos comunicacionais passam a ser mais duráveis e estáveis com o surgimento de retificadores de selênio em substituição das antigas e lentas válvulas a vácuo (NEUBERGER, 2012).

Outras técnicas e tecnologias estimulam e expandem as comunicações como: invenção do transistor e do semicondutor (fabricação tanto de rádios quanto de circuitos eletrônicos de computadores); criação do circuito integrado (redução dos aparelhos eletrônicos); criação do laser (amplificação de luz por emissão estimulada de radiação, utilizado nas telecomunicações na transmissão da voz — convertida em sinais de laser — por cabos de fibra óptica), desenvolvimento da fibra óptica (rede de telecomunicação conduz sinais luminosos em alta velocidade, ao contrário dos cabos tradicionais que transmitem dados por ondas eletromagnéticas ou impulsos elétricos), os microprocessadores e a informática (criado, em 1971, é usado nos mais diversos equipamentos como computador, máquinas de lavar e de costura, calculadoras, televisões e rádios modernos, carros, robôs, satélites, etc.), os satélites artificiais (permitem a comunicação, onde sinais de sons e/ou imagens são convertidos em ondas, nas centrais de telefonia ou televisão aberta. Assim, essas ondas são captadas pelos satélites e enviadas para os aparelhos de telefone ou de televisão, onde são novamente convertidos em sons e/ou imagens). É também na década de 1960 que o governo norte-americano inicia o desenvolvimento de uma rede de comunicação para fins militares, a futura Internet. Em 1969, é criada a *Arpanet*, empresa para atender à demanda do Departamento de Defesa dos EUA de interligar pontos estratégicos, como centros de pesquisa e tecnologia, com uma rede que não pudesse ser destruída por bombardeios. Posteriormente, em 1972, passa-se a ser usada a arroba (@) para a comunicação via e-mails. (CASTELLS, 2006); (UNESCO, 1983).

A participação do Estado nos serviços de telecomunicações e radiodifusão acontece dentro da noção de serviços que utilizam o espectro eletromagnético como um bem público. Por isso, torna-se normal e necessário a fiscalização exercida pelo Estado, ou por alguma instituição criada a fim de atuar na regulação desse bem – FCC nos Estados Unidos e Conselho de

Governadores da *BBC* e a *Independent Television Authority* (ITA)⁴⁵, no RU. Mesmo onde a utilização do espectro não acompanha os interesses comerciais essa concepção foi adotada⁴⁶.

A resposta nos EUA para esse processo de grandes transformações segue o cenário internacional de mais ênfase pró-acentuação de regulação. No período posterior à Segunda Guerra reina a prosperidade na radiodifusão, sob o comando da Comissão Federal de Comunicação (FCC) incentivando a concorrência local das rádios na banda de transmissão *standard* (AM) e criação da nova banda FM expandida. Mas a grande novidade daquele momento é a atualização da política editorial para licenciados, com a implantação da *Fairness Doctrine* (doutrina da equidade), que causa um grande debate da comunidade de radiodifusão (FCC, 2012).

Esta política dispõe sobre as licenças ou concessões públicas de radiodifusão (rádio e televisão). Elas são uma forma de confiança do público e, como tal, os licenciados devem oferecer aos seus ouvintes e telespectadores uma cobertura equilibrada e justa sobre as questões controversas. O “interesse público” justifica a doutrina da equidade⁴⁷, exigindo que as emissoras proporcionem “igualdade de oportunidades” para todos os candidatos políticos legalmente qualificados para qualquer cargo no uso de estações. No entanto, esta oferta de oportunidades iguais não se estende a programas de notícias, entrevistas e documentários. Em 1967, a FCC cria mais duas regras como corolários à doutrina da equidade: “ataque pessoal” e de “políticas editoriais”. Essas garantiam o direito de resposta aos políticos candidatos ou de outra pessoa a ataques sobre sua honestidade, caráter ou integridade.

Em 1969, num caso de disputa entre a emissora *Red Lion Broadcasting* versus FCC, a Suprema Corte constata a violação da doutrina da equidade. Na época, a estação de rádio (*Red Lion*, da WGCB) ataca o escritor e jornalista Fred Cook, que pede direito de resposta em “tempo igual” para se defender, mas não é atendido. Em seguida, após constatar a agressão a Cook, a FCC reforça o direito de resposta e a Suprema Corte decide a favor do queixoso (EUA, 1969).

Nessa decisão, a evocação da Primeira Emenda da Constituição de 1789 dos EUA⁴⁸,

⁴⁵ Ver detalhes sobre as autoridades reguladoras nos EUA e RU no Capítulo 3.

⁴⁶ “(...) a radiodifusão, na primeira metade deste século [XX], servia como uma espécie de curinga no baralho da acumulação fordista. No campo político, favorecia a difusão da ideologia capitalista, a mobilização e a formação de opinião pública buscando manter um consenso social. Já no campo econômico, estes serviços alavancavam a acumulação capitalista ajudando a criar um mercado para os equipamentos de recepção e funcionando como poderosos instrumentos de marketing para os bens de consumo de massas (Garnham, 1991, p.68). A regulamentação, portanto, está condicionada a promover uma infraestrutura unificada que venha a atingir três objetivos básicos: a) assegurar a demanda de aparelhos de rádio e televisão; b) ajudar a criar audiências massivas essenciais ao marketing fordista; e, c) proporcionar um meio para a mobilização política das massas e para a formação da opinião pública” (SANTOS; SILVEIRA, 2007, p. 5).

⁴⁷ Ela está descrita na Seção 315 da *Communications Act of 1937* (alterada em 1959).

⁴⁸ A Primeira Emenda prevê que o Congresso não fará nenhuma lei de estabelecimento da religião, ou proibindo

que advoga sobre a liberdade de expressão, é fundamental, mas não para a emissora, mas para o público ouvinte. A Justiça determina o uso das disposições da *Fairness*, obrigando a emissora fornecer tempo de antena gratuito para pessoas que desejam responder a um ataque pessoal. Com isso, o Tribunal de Justiça assume que a doutrina é eficaz em aumentar a cobertura de temas polêmicos pelas emissoras, mas também destaca o potencial de um efeito inibidor. A partir de 1950, a lei também abrange as transmissões de televisão (EUA, 1969; HALL, 1994).

Com isso, os debates em torno do *Fairness Doctrine* e outras medidas regulamentares tomadas pela FCC assumem novo foco de ação. Agora, a doutrina passa a enfatizar requisitos de conteúdo e programação. Essa mudança nos procedimentos regulamentares coincide com o declínio da rede de rádio e expansão do fenômeno televisão. Em 1960, a FCC emite a *Programming Policy Statement* e faz atualização das obrigações de transmissão e exige que os concessionários adequem a programação das rádios. A autoridade reguladora passa a participar na definição de 14 pontos principais da programação das emissoras, levando os radiodifusores protestarem contra a interferência. Contudo, o critério é considerado legal até para a renovação automática da concessão⁴⁹. No decorrer da década seguinte, a FCC continuou a aperfeiçoar as suas exigências junto à programação sempre sensível aos problemas das comunidades.

Portanto, como serviços universais, prestados, em regra, pela iniciativa privada e submetidos à regulação setorial e às regras gerais da concorrência, ocupam seu lugar no processo de expansão da comunicação. A universalização dos serviços é corolário do princípio da igualdade, dado que a sua finalidade é que o serviço possa ser efetivamente utilizado por toda sociedade. Sendo assim, tanto EUA como RU, mesmo com natureza diferente de modelos de radiodifusão, são obrigados a promover a universalização que, no entanto, é um dos meios de implementação do princípio da redistributividade.

Por outro lado, a competição no mercado de publicidade, a distribuição de audiência e o acesso às classes sociais anunciam diferenças e complementaridades entre a televisão aberta e o rádio. O rápido desenvolvimento da indústria no pós-guerra compreende suas técnicas e a sua expansão e influencia o desenvolvimento dos meios de comunicação de massa no período até o fim dos anos 1970.

o seu livre exercício. Ela protege a liberdade de expressão, de imprensa, de reunião e o direito de petição ao Governo para reparação de injustiças (EUA, 1789).

⁴⁹ Essas normatizações no âmbito da *Fairness Doctrine* podem ser associadas aos pressupostos rawlsianos de justiça como equidade, face à emergência da radiodifusão, que amplia consideravelmente as possibilidades comunicacionais dos cidadãos no âmbito da democracia. Também preenche os requisitos dalsianos de diversidade nas fontes de informação diante de um pacto de consentimento expresso dentro das configurações da esfera pública com endosso do capital social nos EUA.

O Reino Unido também é afetado pelo ambiente internacional em suas opções da radiodifusão de uma forma diversa. O impulso pelo modelo serviço público de regulação já se encontrava assentado como opção anterior do país. O aspecto mais importante é, então, a crescente hegemonia dos EUA, revelando o apetite das empresas e agências de publicidade em ganhar espaço para suas mensagens por intermédio das transmissões de sons e imagens fora das fronteiras norte-americanas.

Mesmo diante de tais pressões, contudo, o peso da tradição britânica reforça a sua opção pela radiodifusão como serviço público, que é articulada a outras dimensões da sociedade inglesa, em diversas políticas públicas. No entanto, as pressões estadunidenses permitem a abertura de uma pequena brecha com a quebra do monopólio natural da radiodifusão pública. Os britânicos são alvo de uma campanha publicitária de tal ordem da “multinacional americana Thompson sobre os parlamentares ingleses” que acabam por quebrar o monopólio da radiodifusão a partir de meados dos anos 1950, criando o duopólio (SARTORI, 1987).

Em 1954, os serviços da BBC passam a dividir espaço com as televisões abertas independentes que são autorizadas a funcionar pelo parlamento do RU. Surgem a *Independent Television Network* (ITV), a qual é subordinada ao comando de uma autoridade independente estatal, a *Independent Television Authority* (ITA), cuja exploração é dada aos concessionários privados com receita proveniente da publicidade comercial. É necessário ressaltar que a televisão aberta independente até 1981 adquire o mesmo dever geral de prover a radiodifusão como “um serviço público para disseminar educação, informação e entretenimento” (REINO UNIDO, 2006), semelhante à BBC. As emissoras privadas britânicas, especialmente as de transmissão terrestre, continuam sujeitas a certas obrigações estatutárias de serviço público, mas não são emissoras de serviço público, nos termos da definição internacional.

Quanto ao peso do setor privado no setor de regulação dos EUA e RU, conta-se que nos EUA é sua operação que possibilita o crescimento e desenvolvimento de todo o sistema de comunicação. Conforme visto na seção anterior os seus tentáculos no processo de regulação, agora, o papel das empresas privadas de comunicação ganha dimensão exponencial interna e externamente. Tendo como pilar de sua radiodifusão o modelo privado-comercial, subsidiado pela publicidade, nos EUA um complexo de variáveis produz em seu conjunto um resultado que passa pela regulação da radiodifusão, na tentativa de garantir a diversidade, a concorrência, com conveniência e necessidade, expressando as identidades locais em sintonia com a matriz federal. O viés mercadológico impõe seus fundamentos liberais financiados pela iniciativa privada, mas com a obrigação de prestação de serviços de interesse público. Ao observar essa

experiência de implantação do modelo de radiodifusão comercial estadunidense, o Reino Unido considera pelo menos três motivos para descartar a adoção de um sistema com fortes bases na iniciativa privada: caos provocado pela interferência de sinais e ruídos nos serviços prestados pelas emissoras de rádio em operação; utilização massiva dos meios para fins publicitários; e pelo caráter da utilização do espectro para fins de segurança (SANKIEVICZ (2011, p. 61). A partir desse ponto de vista, os britânicos reforçam a sua opção pela radiodifusão sob o manto do serviço público, que no contexto contemporâneo abre uma pequena brecha no arranjo predominante. A noção de serviço público se expressa no desenvolvimento de diversas políticas públicas, especialmente na saúde e transporte. Na radiodifusão, à exceção das empresas norte-americanas que buscam ampliar seu espaço, não se assiste à afirmação de grandes conglomerados britânicos. Assim, embora se considere uma expansão acentuada da radiodifusão no Reino Unido, conta-se que os grandes conglomerados de comunicação permanecem pouco relevantes no processo de maior flexibilização das regras do modelo da BBC.

Também como visto anteriormente, nos EUA dada a resiliência do sistema político, que dificulta os processos de mudança mais abrangentes, as reformas se efetivam através do judiciário no plano doméstico. Já no Reino Unido o sistema político favorece a aprovação da flexibilização verificada, que se mantém, todavia, em limites estreitos, ao incidir num ambiente já marcado pela opção do serviço público, ao contrário do primeiro período, que é de sua fundação. A “Era de Ouro”, como também é considerado esse segundo ciclo histórico até 1973, cria uma economia internacional singular, cada vez mais integrada e universal, operando na maioria dos casos sobre as fronteiras de Estado (“transnacionalmente”) e, portanto, também, cada vez mais, por sobre as barreiras da ideologia de Estado (REINO UNIDO, 2006).

A seguir, os efeitos e impactos transformadores do capitalismo e de seus fundamentos políticos e econômicos no processo de mudanças da radiodifusão e das telecomunicações nos dois países.

2.2.3 Impulso para desregulação (até 1999)

Internacionalização, flexibilização e desregulação entram na ordem do dia dos Estados Unidos e do Reino Unido. Intensificam-se a operação de instituições liberais tipo *think*

tank ideológico⁵⁰ nas duas poliarquias e nos países de sua influência direta para instituir sistemas híbridos e mais fluído de representação de interesses, envolvendo empresários e sindicalistas. O objetivo era dismantelar os estados de Bem-Estar e todas as conquistas sociais dos trabalhadores e das minorias, etc., através da ação de uma rede de *think tanks* financiados por doações generosas de fundações mantidas pelas grandes empresas (GROS, 2004). Nessa perspectiva, o terceiro ciclo histórico apresenta os mecanismos de transformação do capitalismo e de seus efeitos na esfera das comunicações, seguindo as quatro variáveis analíticas.

O ambiente internacional se destaca com o advento da internacionalização do capital como um dos determinantes nos anos 1970 da crise da ordem econômica mundial estabelecida em *Bretton Woods*⁵¹. Entre as turbulências estão as duas crises do petróleo (1973 e 1979) e o início da desregulamentação do sistema monetário internacional (desvalorização do dólar e fim da sua paridade relativamente ao ouro), que bloqueia o ritmo de crescimento nos países industrializados⁵². O modelo estatal keynesiano torna-se inconciliável com as formas de investimento e lucratividade capitalistas, principalmente aqueles serviços ligados ao direito público. Para isso, investe-se na retirada do papel social do Estado e o fim da concorrência do mesmo na oferta de tais serviços. É o retorno ao liberalismo político/econômico sob nova roupagem: o neoliberalismo⁵³.

⁵⁰ “Os *think tanks* são instituições presentes no processo de formulação de políticas públicas nos Estados Unidos e na Inglaterra desde os anos de 1940 (Denham, 1996). Esses institutos de pesquisa produzem conhecimento sobre os temas sujeitos à regulamentação pública e formulam, sobretudo, projetos de políticas públicas orientados pela doutrina do neoliberalismo. Em geral, são institutos privados de pesquisa e debate sobre teoria econômica e políticas públicas e têm uma equipe técnica de alto nível ou contratam consultores. Além disso, divulgam o resultado das pesquisas em livros, periódicos e publicações em geral, e também através de participação em debates nos meios universitários, na mídia e nos órgãos de assessoria técnica dos partidos políticos (Hollings, 1993)” (GROS, 2004, p 156).

⁵¹ Acordo de *Bretton Woods* é o acerto de parâmetros que iriam reger a economia mundial após a Segunda Guerra Mundial. Participam 45 países aliados em julho de 1944, que ocorre na mesma cidade norte-americana que dá nome ao acordo. Surge o sistema financeiro amplamente favorável aos Estados Unidos, que dali em diante teria o controle de fato de boa parte da economia mundial bem como de todo o seu sistema de distribuição de capitais. Entre as medidas para a hegemonia do país estão: a transformação do dólar em moeda forte do setor financeiro mundial e fator de referência para as moedas dos outros 44 signatários de *Bretton Woods*; a criação de instituições financeiras mundiais como Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI) (CARVALHO, 2004).

⁵² As causas da crise na década de 1970, segundo Hobsbawm, são: desordem do Sistema Monetário Internacional; aumento dos preços nas matérias-primas; a subida repentina dos preços do petróleo, e a sua descida de produção determinada pelos países da OPEP; a debilidade da indústria energética e petrolífera, existentes desde a década de 1960. Por outro lado, as consequências são: produção industrial diminuí; aumento generalizado dos preços dos produtos (especialmente os relacionados com o petróleo); aumento da taxa de desemprego; falência de indústrias como a siderurgia, a construção naval, a indústria têxtil, a construção automóvel e o sector dos transportes aéreos; endividamento crescente dos países subdesenvolvidos não produtores de petróleo (HOBBSAWM, 1995).

⁵³ “O pensamento neoliberal não surgiu nos anos de 1970, ele originou-se nos debates econômicos europeus do início do século XX. Segundo os representantes da Escola Austríaca de Economia, especialmente Friedrich Hayek, a crise econômica era consequência do excessivo poder do movimento operário, uma vez que as reivindicações dos sindicatos por aumento salarial e de gastos sociais teriam comprometido a acumulação capitalista. A solução, para os liberais, encontrava-se na adoção de medidas como estabilidade monetária, diminuição dos gastos sociais

EUA e RU comandam a quebra do Estado forte vigente desde o pós-Segunda Guerra, como garantia da estabilidade social, política e econômica, buscando avançar as suas políticas públicas neoliberais. Isto significa dizer que ressurgiu o receituário liberal em toda a sua extensão: desregulamentação, desemprego, repressão sindical, “redistribuição” de renda em favor dos ricos e privatização dos bens públicos (FOXLEY, 1988, apud GROS, 2004, p. 144). Os modelos de comunicações norte-americanos (comercial) e britânico (público) passam por reestruturações profundas no bojo das concepções fluídas e internacionalizantes, visando pressionar a abertura do mercado mundial dos mais diversos setores como o das telecomunicações⁵⁴.

Ainda dentro do contexto internacional revelam-se diversas alterações no apagar das luzes da “era de ouro”. Apesar de diversas mudanças e, em alguns casos, de retrações, os estados de Bem-Estar não entram em colapso, mas em alguns países começam a reinar pressupostos mais liberalizantes, especialmente a partir de governos de nítida orientação neoliberal, como de Ronald Reagan (1981-1989) nos Estados Unidos e de Margareth Thatcher na Grã-Bretanha (1979-90)⁵⁵.

Na trilha aberta pelo *reaganismo* e o *tatcherismo*, acentuam-se as pressões neoliberais, favorecidas pelo enfraquecimento das economias de comando do Leste Europeu, que entram em colapso no final da década de 1980 e início da década de 1990, e pela crise da dívida nos países em desenvolvimento, em especial na América Latina, culminando com a afirmação do *Consenso de Washington*⁵⁶, que anunciou uma série de “recomendações”⁵⁷ visando ao desenvolvimento e à ampliação do neoliberalismo na periferia do mundo capitalista. Apesar de

e restauração da taxa de desemprego, o que enfraqueceria a capacidade de reivindicação dos trabalhadores e, assim, desestabilizaria o poder dos sindicatos. As ideias lançadas pelos liberais permaneceram no âmbito teórico por muitos anos, até a crise da década de 1970 e a recessão no mundo capitalista avançado” (GROS, 2004, p. 144).

⁵⁴ “Assim, a globalização, que empurra os setores estratégicos da economia mundial para uma fase de reestruturações e reformas, atinge também a chamada esfera pública, provocando mudanças significativas em sua estrutura, as quais, segundo Bolaño, são tão importantes quanto aquelas que ocorreram no período de passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, com o surgimento dos grandes meios de comunicação (rádio, TV de massa) (LEAL, 2001, p. 56).

⁵⁵ “Para essa nova direita, o capitalismo assistencialista patrocinado pelo Estado das décadas de 1950 e 1960, não mais escorado, desde 1973, pelo sucesso econômico, sempre havia parecido uma subvariedade de socialismo (“a estrada para a servidão”, como a chamava o economista e ideólogo Von Hayek) da qual, em sua ótica, a URSS era o lógico produto final” (HOBSBAWM, 1995, p. 245).

⁵⁶ Essa reunião foi convocada pelo *Institute for International Economics*, sob o nome de *Latin Americ Adjustment: Howe Much has Happened?*, e envolveu instituições e economistas de perfil neoliberal, além de alguns autores e administradores de países latino-americanos. O Consenso de Washington recebeu esse nome do economista John Williamson, em função de sua ampla aceitação pelos países da América Latina, exceto, até então, Brasil e Peru. Apesar de o Brasil ter sido um dos poucos países que não aceitaram de imediato essas medidas, foi um dos que mais rapidamente as aplicou, em um processo que conheceu o seu ápice ao longo da década de 1990. A principal ação do governo brasileiro nesse sentido foi a implantação da política de privatizações, em que empresas estatais dos ramos de energia, telecomunicações, da mineração e outros foram transferidas para a iniciativa privada (BATISTA, 1994).

⁵⁷ Williamson foi quem alinhavou os dez pontos tidos como consensuais entre os participantes. As conclusões

práticas distintas nos diferentes países, as medidas preconizam doutrinariamente na desregulamentação dos mercados, abertura comercial e financeira e redução do tamanho e papel do Estado na economia. Essas tendências são conjecturadas pelos governos dos países desenvolvidos, principalmente EUA e Reino Unido, desde as décadas de 1970 e 1980. Ressalta-se que o FMI e o Banco Mundial condicionaram esses pré-requisito neoliberais para a concessão de novos empréstimos e cooperação econômica⁵⁸.

A falência dos regimes “comunistas” também pertence a esse cenário de transformações, produzindo uma grande zona de incerteza política, instabilidade, caos e guerra civil, como também destruiu o sistema internacional que dera estabilidade às relações internacionais durante cerca de quarenta anos. As tensões das economias em situação crítica minaram os sistemas políticos das poliarquias, parlamentaristas ou presidencialistas, que desde a Segunda Guerra Mundial funcionavam tão bem nos países capitalistas, assim como minaram alguns sistemas políticos vigentes no Terceiro Mundo⁵⁹.

A reestruturação capitalista rompe com a rigidez fordista de produção a partir de uma profunda mudança tecnológica, cuja principal meta era reverter a queda da produtividade e da lucratividade. Ao mesmo tempo, o que se convencionou chamar de pós-fordismo vai flexibilizar os processos de trabalho, abrir novos mercados de trabalho, dos produtos e padrões. Além disso, novos setores de produção vão surgir com a intensificação de inovação comercial, tecnológica e organizacional (HARVEY, 1992, p. 140).

daquele encontro, ao final resumidas nas seguintes regras universais: 1) Disciplina fiscal, através da qual o Estado deve limitar seus gastos à arrecadação, eliminando o déficit público; 2) Focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infraestrutura; 3) Reforma tributária que amplie a base sobre a qual incide a carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos; 4) Liberalização financeira, com o fim de restrições que impeçam instituições financeiras internacionais de atuar em igualdade com as nacionais e o afastamento do Estado do setor; 5) Taxa de câmbio competitiva; 6) Liberalização do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e estímulos à exportação, visando a impulsionar a globalização da economia; 7) Eliminação de restrições ao capital externo, permitindo investimento direto estrangeiro; 8) Privatização, com a venda de empresas estatais; 9) Desregulação, com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas; e 10) Propriedade intelectual. (BRESSER-PEREIRA, 1991, p. 6);

⁵⁸ “Apresentado como fórmula de modernização, o modelo de economia de mercado preconizado no consenso de Washington constitui, na realidade, uma receita de regressão a um padrão econômico pré-industrial caracterizado por empresas de pequeno porte e fornecedoras de produtos mais ou menos homogêneos. O modelo é o proposto por Adam Smith e referendado com ligeiros retoques por David Ricardo faz dois séculos. Algo que a Inglaterra, pioneira da Revolução Industrial, pregaria para uso das demais nações mas que ela mesma não seguiria à risca. No Consenso de Washington prega-se também uma economia de mercado que os próprios Estados Unidos tampouco praticaram ou praticam, além de ignorar completamente versões mais sofisticadas de capitalismo desenvolvidas na Europa continental e no Japão” (BATISTA, 1994, pág. 18).

⁵⁹ As próprias unidades básicas da política, os “Estados-nação” territoriais, soberanos e independentes, inclusive os mais antigos e estáveis, viram-se esfacelados pelas forças de uma economia supranacional ou transnacional e pelas forças infranacionais de regiões e grupos étnicos secessionistas, alguns dos quais — tal é a ironia da história — exigiram para si o status anacrônico e irreal de “Estados-nação” em miniatura. O futuro da política era obscuro, mas sua crise, no final do Breve Século, patente (HOBBSAWM, 1995, p. 20)

O desenvolvimento tecnológico é uma das marcas das últimas duas décadas do século XX. Essa nova Era Digital ou Era da Informação traz consigo novas tecnologias que remontam aos anos 1960 e início dos 1970, como microprocessador, fibra ótica, rede de computadores e computador pessoal. Caracterizado pela crescente evolução eletrônica e econômica, incentivando a competitividade global e incorporando as inovações tecnológicas, esse ciclo histórico é cenário para a “Revolução da Tecnologia da Informação”. Castells (2006) argumenta que não foi a centralidade de conhecimentos e informação, mas a aplicação desses conhecimentos e dessa informação para geração de conhecimentos e de dispositivos e de processamento/comunicação da informação, em um ciclo de realimentação cumulativo entre a inovação e seu uso. “Os usos das novas tecnologias de telecomunicações nas duas últimas décadas passaram por três estágios distintos: a automação de tarefas, as experiências de usos e a reconfiguração das aplicações” (IDEM)⁶⁰. As novas tecnologias da informação intensificaram e amplificaram a interligação entre tudo e todos em qualquer ponto internacional, inclusive os acontecimentos sendo transmitidos de imediato pela televisão. As redes passaram a constituir a “nova morfologia social de nossa sociedade” e a difusão da lógica de redes tem transformado substancialmente a operação e os resultados dos processos produtivos e de experiência, poder e cultura. Nesse sentido, o desenvolvimento humano e o avanço tecnológico têm se reforçado mutuamente, criando um ciclo virtuoso. As inovações tecnológicas na agricultura, medicina, energia, indústria transformadora e comunicações foram importantes fatores – apesar de não serem exclusivos – nos avanços em desenvolvimento humano e erradicação de pobreza documentados (CASTELLS, 2006).

Os avanços tecnológicos da informação e da comunicação são intensificados com a digitalização da informação e a convergência que ela possibilita de suportes técnicos, de conteúdos e de serviços. Esses aspectos marcam esse terceiro ciclo histórico como segunda variável analítica desse estudo, revelando que as mudanças são tecnológicas, industriais, culturais e sociais na maneira de circulação da mídia na cultura ocidental (JAMBEIRO, 2011)⁶¹. A manifestação mais evidente dessa sucessão de transformações ocorre através do surgimento da Internet

⁶⁰ Nos dois primeiros estágios, o progresso da inovação tecnológica baseou-se em aprender *usando*. No terceiro estágio, os usuários aprenderam a tecnologia *fazendo*, o que acabou resultando na reconfiguração das redes e na descoberta de novas aplicações. O ciclo de realimentação entre a introdução de uma nova tecnologia, seus usos e seus desenvolvimentos em novos domínios torna-se muito mais rápido ao novo paradigma tecnológico. Conseqüentemente, a difusão da tecnologia amplifica seu poder de forma infinita, à medida que os usuários apropriam-se dela e a redefinem. Dessa forma, os usuários podem assumir o controle da tecnologia como no caso da Internet. Pela primeira vez na história, a mente humana é uma força direta de produção, não apenas um elemento decisivo no sistema produtivo (CASTELLS, 2006, p. 43-63).

⁶¹ O autor ressalta sobre as transformações que também incluem: “o fluxo de conteúdo através de plataformas midiáticas diversas; a cooperação entre várias indústrias de mídia; a busca por novas estruturas de financiamento

enquanto rede mundial de comunicações, e a *World Wide Web* enquanto interface amigável dos indivíduos com a rede⁶². Ramos (2005) argumenta que esse movimento de inovações funda uma sociedade da informação e da comunicação como a nova forma de organização hegemônica do capitalismo, em oposição a uma sociedade industrial em declínio.

É nesse ciclo também que os satélites passam operar para fins de comunicação. Embora o satélite russo Sputnik tenha sido o primeiro a despoletar a corrida pelo espaço, em 1957, os Estados Unidos foram o primeiro país a utilizar satélites para efeitos de comunicação a longa distância, em 1963, para fins militares. Em pouco tempo seria aplicado às comunicações telefônicas públicas, como forma de aliviar a carga das redes terrestres que começavam então a dar os primeiros sinais de congestionamento. A PBS – *Public Broadcasting Service* foi a primeira a usar o satélite para transmissão de sinais televisivos, em 1978. A partir daí até 1984 houve uma rápida evolução da tecnologia associada ao sistema de televisão via satélite/TV a Cabo. A regulação do sistema de telecomunicações e seu uso em larga escala no âmbito internacional acontece a partir da segunda metade da década de 1980, tendo Japão e Hong-Kong como pioneiros na corrida à colocação em órbita de satélites de transmissão de conteúdos televisivos. Logo em seguida, Estados Unidos e mais tarde a Europa também intensificam suas transmissões, abrindo espaço para empresas de diferentes continentes começarem a partilhar entre si conteúdos televisivos distintos, de diferentes origens e com diversos países ou regiões de destino.

Estados Unidos e Reino Unido lideram esse processo de revisão dos mecanismos de regulação de vários setores da economia, principalmente os relativos às comunicações com ênfase nas telecomunicações, que nesses países incluem a radiodifusão (rádio e televisão aberta). Estas são um setor-chave no processo de reestruturação do capitalismo. A partir dos anos 80 sofre grandes alterações, passando por processos de desregulamentação, privatização,

das mídias que passa pelas interseções entre velha e nova mídia; e pelo comportamento migratório das audiências midiáticas que podem ir quase a qualquer lugar na busca pelo tipo de experiência de entretenimento que buscam. Talvez, de uma forma mais abrangente, a convergência desses processos comunicacionais vai ao encontro de um movimento em sistemas complexos de mídia que coexistem e onde o conteúdo flui livremente através deles. Convergência é entendida aqui como um processo em andamento ou uma série de interseções entre diferentes sistemas midiáticos, não uma relação fixa” (JENKINS, 2006, p. 282, apud JAMBEIRO, 2011, p. 49).

⁶² Vários processos foram importantes para o surgimento da Internet comercial, entre eles: 1983 - É estabelecido o TCP/IP (*Transmission Control Protocol/Internet Protocol*), a linguagem comum usada por todos os computadores conectados à rede até hoje. É registrado o primeiro domínio pontocom, da empresa de informática Symbolics.com; 1990/91 - Tim Berners-Lee e Robert Cailliau criam a *World Wide Web*, sistema de hipertextos que funciona a partir de links clicáveis que levam a outros sites. O WWW facilitou a navegação pela rede (COELHO, 2009).

reposicionamento do Estado, constituição de novas formas e novas instâncias de regulação (LARANJEIRA, 1998). Essa reengenharia do capital ocorre devido às transformações no setor produtivo com o surgimento, principalmente, da microeletrônica, da automatização e robotização dos arranjos de produção, da globalização do capital financeiro e, das novas políticas neoliberais. Acrescenta-se ainda o desenvolvimento de novos ramos industriais, como a indústria de computadores e softwares, química fina, robótica e biotecnologia, telecomunicações, que se caracterizaram pelo uso da mão-de-obra qualificada (CASTELLS, 2006).

Enquanto nos EUA, a quebra do monopólio privado da *American Telephone and Telegraph* (AT&T) marca o início das mudanças institucionais das telecomunicações, na Inglaterra também começa o processo de quebra de monopólio público. A *British Telecom* (BT) constitui-se na primeira grande estatal britânica a ser privatizada, em 1984. As experiências norte-americana e britânica servem de exemplo para os demais países industrializados europeus, asiáticos e latino-americanos (LARANJEIRA, 1998; DANTAS, 2002). De qualquer forma, difusão do rádio e da televisão continuam como tecnologias sob o comando de marcos regulatórios, enquanto a internet segue seu fluxo sem o guarda-chuva da regulação.

Associado ao ambiente internacional e às transformações tecnológicas, encontra-se o peso da iniciativa privada no setor comunicacional. As pressões para tornar os sistemas mais híbridos e fluídos revelam uma guinada mais conservadora nas duas poliarquias. A liberalização tem lastro na retração de políticas focadas no Estado de Bem-Estar Social e no aumento da concentração empresarial favorecida pelos processos de desregulação. Nos EUA, as reformas da lei das comunicações de 1934⁶³ não são abrangentes, mas pontuais, com menor interferência do sistema político.

Entretanto, o lobby reformador chega ao Congresso estadunidense e os parlamentares começam a programar mudanças e formular críticas à lei em vigor há cerca de 40 anos, alegando retardamento da indústria de telecomunicações e a interdição do desenvolvimento das novas tecnologias, por exemplo. As dificuldades econômicas da década de 1980 acentuam-se na década seguinte, abrindo espaço para a realização de um processo de desregulamentação do setor de radiodifusão e dos mercados de telecomunicações (EUA, 1996). Assim, entra em operação a *Telecommunications Act of 1996*⁶⁴ no contexto de políticas públicas estadunidenses

⁶³ A *Communications Act 1934* criou uma base legal para as corporações de comunicação comerciais de rádio e televisão aberta privadas.

⁶⁴ Mais detalhes sobre a legislação no capítulo 3 que trata especificamente da regulação nos EUA e RU.

regulatórias “pró-competitivas, visando acelerar rapidamente o desenvolvimento do setor privado de serviços e tecnologias da informação avançadas a todos os americanos para abrir todos os mercados de telecomunicações à concorrência” (EUA, 1996).

Servir o “interesse público” e “garantir oportunidades iguais de concorrência aberta no uso de instalações transmissoras” (BRASIL, 2003a) são princípios básicos na conduta regulamentar da Federal Communications Commission (FCC) nos Estados Unidos. Para garantir o lema da competição e suas preocupações antitruste, a FCC está submetida à lei de comunicações e à tutela do Departamento da Justiça ou à Comissão Federal do Comércio. É nessa perspectiva que a autoridade reguladora tem gerenciado as transferências e concessões de licenças de rádio e televisão, coerentes com a política de livre concorrência.

Além da diversidade e da concorrência, a reforma regulamentar privilegiou também a sua política pública das comunicações com o localismo. A ênfase na preferência pelas concessões locais evita criação de monopólios ou oligopólios e possibilita que a programação das estações de rádio e televisão correspondam às necessidades e interesses das suas comunidades locais. O respeito à simetria no tratamento de políticos candidatos ou de outra pessoa a ataques à honestidade, caráter ou integridade continua em operação com a *Fairness Doctrine*⁶⁵. A partir de meados da década de 1970, a FCC reafirmou o compromisso com o processo de fiscalização junto às concessionárias sobre aspectos a serem respeitados no conteúdo e na programação das emissoras. Mais uma vez os radiodifusores protestaram e o Congresso foi levado a criar vários comitês de supervisão com o objetivo de examinar a legislação de 1934 e os próprios requisitos regulamentares da FCC (MESSERE, 2004).

Até 1980, a *Fairness Doctrine* causou as mais diversas críticas e sofreu muitas resistências na sua aplicação pela FCC. A doutrina da equidade foi fonte de desconforto para emissoras e também para seus defensores. Com o aumento da concorrência entre as estações de rádio e com a desregulamentação em curso, a Comissão começou a procurar uma maneira de revogar a doutrina, mas também encontrou resistência no Congresso, que já tinha a medida como parte da seção 315 da Lei de Comunicações. Alvo de críticas pelas corporações midiáticas desde sua criação no pós-Segunda Guerra, esse período de aumento da concorrência entre as estações de radiodifusão e de desregulamentação vai facilitar a FCC rever a medida junto aos

⁶⁵ A norma, como já dito anteriormente, dizia: Uma vez que permitida a participação de um candidato nas suas instalações, a emissora deve dar igualdade de oportunidades a todos os outros candidatos ao mesmo cargo. Caso o acesso a um candidato legalmente habilitado para o cargo eletivo não seja permitido, de forma intencional ou recorrente, a estação pode sujeitar-se a sanções, incluindo a revogação de sua licença. As provisões de “tempo igual” aplicavam-se apenas aos próprios candidatos, e não às aparições feitas por gerentes de campanha ou outros apoiadores (HALL, 1994).

poderes Legislativo e Judiciário. Pressionados pela nova política de flexibilização comandada pelo presidente Ronald Reagan, a “doutrina da equidade” é revogada em 1987.

Apesar disso, duas regras básicas elaboradas no período de sua permanência permaneceram em vigor por mais 13 anos: as regras de “ataque pessoal” e de “políticas editoriais”. Entretanto, caíram no esquecimento em 2000, e por pressão do Tribunal de Apelações do Distrito de Columbia, a FCC resolveu, inicialmente, suspender por um tempo determinado, mas revogou-as formalmente em seguida (HALL, 1994).

No período até os anos 1980, a FCC norte-americana atua com reforço dos tribunais de justiça para colocar em prática uma série de regras estruturais destinadas a oferecer diretrizes para as emissoras entre o que era ou não aceitável. O acréscimo de regras e de registros leva as emissoras e políticos a questionarem a reforma regulatória na legislação da radiodifusão. Cabe lembrar que a FCC nos Estados Unidos é a única autoridade responsável pela radiodifusão (televisão e rádio) com a prerrogativa de analisar os pedidos de concessão ou não, de revogação ou não, de ocupação no espectro pelas emissoras, sempre os considerando como de “interesse público, com conveniência e necessidade” (FCC, 2012).

Embora haja uma fiscalização constante da FCC e do Judiciário para o cumprimento da Lei de Comunicações, o fim do século XX é marcado por uma significativa concentração de propriedade no setor de comunicação dos EUA. Essa política também é irradiada pelas multinacionais da radiodifusão nos países sob a sua influência. A expansão das indústrias midiáticas nos países latino-americanos, segundo Moraes (2013), está relacionada aos interesses privados-comerciais e transnacionais, beneficiados pela fragilidade dos mecanismos de regulação e controle dos fluxos audiovisuais e de capital que cruzam fronteiras por satélites e redes infoeletrônicas⁶⁶.

Os estudos registram que mais de 85% da programação e outros serviços destinados ao setor de audiovisual no continente latino-americano são provenientes dos Estados Unidos. Nesse mesmo período, as parcerias de negócios ocorrem com os quatro maiores conglomerados latino-americanos de comunicação. Bustamante (2009, p. 79-80, apud MORAES, 2013) elenca

⁶⁶ As desregulações e privatizações neoliberais durante os anos 1980 e 1990 favoreceram a acumulação de propriedade, meios e tecnologias, permitindo a constituição de verdadeiros latifúndios midiáticos, que exploram simultaneamente as cadeias de produção, distribuição, circulação e consumo de dados, sons e imagens, em busca de dividendos competitivos e lucros acelerados. Na escalada da internacionalização, corporações transnacionais como News Corporation, Viacom, Time Warner, Disney, Bertelsmann, Sony e Prisa adquiriram ativos de mídia e/ou sedimentaram acordos com grupos multimídias regionais, ampliando exponencialmente suas atuações multissetoriais e os mercados para seus produtos e serviços. (MORAES, 2013).

Globo (Brasil), Televisa (México), Cisneros (Venezuela) e Clarín (Argentina) como corporações midiáticas de maior peso no plano internacional que oferecem logísticas sólidas, financiamentos e inserção mercadológica das multinacionais norte-americanas. Essa rede “retêm 60% do faturamento total dos mercados e das audiências na região” (MORAES, 2013).

No Reino Unido, por sua vez, a conjuntura mundial também favorece reformas. Dado o peso das escolhas anteriores, o modelo de serviço público na radiodifusão não é dissolvido. Entretanto, as brechas aumentam sob pressão das empresas privadas e das próprias iniciativas do governo neoliberal implantado por Thatcher, que fomenta as políticas de fortalecimento do papel da iniciativa privada no contexto da radiodifusão. As empresas maiores se desenvolvem, mas ainda circunscritas.

A instituição de serviço público também sofre mudanças com a pressão de grupos de interesse comercial, ansiosos para expandir-se para a transmissão de TV. Ao pressionar os líderes dos principais partidos políticos, os empresários dos conglomerados privados de comunicação conseguem aprovar um pacote de mudanças na legislação com oportunidades e incentivos a serem explorados pelos interesses empresariais da mídia. Com Thatcher, a televisão aberta entra na “área industrial da qual se podem extrair lucros num longo período” (LEYS, 2004, p. 142-143). Embora os riscos tenham aumentado, o sistema político favorece o aprofundamento das reformas liberais, mas escolhas passadas ainda subsistem.

O duopólio, que inclui os serviços da BBC e (*Independent Television Network* – ITV (Channel 3), permanece intacto durante trinta anos, até a década de 1980. A partir daí as novas tecnologias abriram outras possibilidades de serviços de comunicação. Em 1982, é criado o *Channel 4*, o segundo canal comercial do Reino Unido, e, em 1986, começa a ampliação da oferta de conteúdos audiovisuais aos cidadãos por essas novas tecnologias – especialmente o satélite e o cabo, que, entre 1984 e 1985, haviam iniciado a transmissão de canais de televisão no Reino Unido), fruto do relatório da Comissão *Peacock*, sob influência da gestão Thatcher. Toda essa movimentação nos anos 1980 abre espaço para o lançamento do *Broadcasting Act de 1990*⁶⁷, flexibilizando as restrições ao uso de publicidade e a autorização para o desmembramento do *Channel 4* e da ITV, ocorrida em 1993. Embora o *Channel 4* tenha sido financiado

⁶⁷ *Broadcasting Act of 1996* é uma lei que altera e substitui alguns pontos da Lei de 1990. As principais disposições foram: 1) legislar para TV digital terrestre; 2) relaxar disposições de propriedade; 3) regular os regime de propriedade dos meios cruzados (jornal e televisão); 4) criar uma licença de serviço de televisão de acesso restrito; 5) reforçar as disposições que protegem a programação regional C3; 6) alterar a fórmula de financiamento C4; 7) permitir que o ITC (*Independent Television Commission*) regule os serviços comerciais prestados pela BBC; 8) fundir o BSC (*The Broadcasting Standards Commission*) e o BCC (*British Chambers of Commerce*); introduzir um código para a aquisição de direitos de eventos listados (REINO UNIDO, 1996).

inicialmente pela publicidade de outras televisões, alguns anos mais tarde ganha autonomia para vender seus próprios anúncios, tornando-se um modelo peculiar de corporação pública financiada majoritariamente por publicidade. Na década de 1990, houve um aumento da lógica produtivista na BBC, com corte de gastos e redução de recursos para inovação na produção de programas (VALENTE, 2009).

A televisão adquire seu padrão de “setores de serviços” mercadorizados. Isto significa introduzir um processo de “industrialização” nas relações de trabalho para minimizar os custos com pessoal, substituindo mão de obra por capital, a troca de serviço por mercadorias físicas e a mudança de execução do trabalho para o consumidor. Essa transformação acontece com a fomentação da produção industrializada, fazendo com que o trabalho feito pelos programadores passe a ser realizados em casa pelos espectadores. Outra vertente desse processo é a compra direta de programação (jogos, filmes etc.) pelo consumidor nas TVs por assinatura, que não são objeto desse estudo. Também mantêm resíduos para pequenos mercados “topo de linha” ou reserva-os para o setor estatal. Contudo, é preciso ressaltar que a regulação da radio-difusão e as obrigações da BBC como serviço público continuam a existir dentro de regras mais fluidas e em disputa com as tevês independentes e comerciais (LEYS, 2004, p. 122).

Quanto aos sistemas políticos dos EUA e RU cabem algumas ressalvas. O Congresso estadunidense desde os anos 1980 têm maior poder e valorizam mais a centralização das lideranças partidárias, que se tornaram muito mais influentes com seus próprios partidos ideologicamente mais coesos. Ao mesmo tempo, no que se refere à aprovação de políticas públicas o Congresso convive com uma maior fragmentação. Isso significa mais pontos de vetos com a expansão e influências das subcomissões. Segundo Rockman (1994), os projetos de leis contam com uma diversidade de implicações e, por isso, partes desses projetos são destinadas às diferentes comissões e subcomissões. “Há mais atores no processo de *policy making* e, inevitavelmente, mais confusão. Os modestos esforços em direção à centralização são destinados a moderar a confusão” (p. 67). Assim, dentro da nomenclatura usada por Tsebelis (1995), o Presidente, o Senado e a Câmara dos Representantes nos EUA são *veto players* institucionais, isto é, atores individuais ou coletivos com poder de veto, cuja concordância é necessária para que se tome uma decisão política, considerando que a estabilidade das políticas públicas aumenta de acordo com o número de atores envolvidos; com sua incongruência (divergência de posições políticas) e com a coesão interna a cada um deles.

Devido ao seu sistema político parlamentarista, Weaver e Rockman (1993) enquadra o Reino Unido em algumas vantagens sobre o modelo estadunidense. A centralização da

autoridade do Executivo e Legislativo é um dos pontos que ajudam na responsabilidade e disciplina partidárias na hora das decisões, muitas vezes permitindo ao governo aprovar suas demandas ao contrário do que ocorre no presidencialismo com separação de poderes. No que se refere às diferenças em limitações institucionais, no sistema parlamentar o chefe de governo e seus ministros são escolhidos diretamente pelo legislador, e só ficam no cargo, desde que mantenha a confiança do Legislativo, pois se houver abalo no “voto de confiança” no Legislativo pode levar à dissolução do governo Executivo. Nos sistemas presidencialistas, o presidente e os representantes do Legislativo são eleitos separadamente e não pode dissolver um ao outro, exceto em casos de delito criminal.

Em suma, enquanto nos sistemas parlamentaristas os gabinetes se tornam poderosos para aprovação de ações durante toda a legislatura, no sistema presidencial há muitas oportunidades para o Congresso bloquear ou modificar as ações executivas, e o gabinete do presidente é responsável perante os parlamentares. Esse processo informativo e explicativo dos sistemas políticos é fundamental para se entender o papel das instituições na elaboração de políticas públicas gerais e específicas, bem como na criação de normas e regras que venham ao encontro de uma sociedade pautada pelos procedimentos pluralistas, constitucionais e democráticos.

Para aprofundamento das transformações na mídia e no horizonte da convergência digital, alguns questionamentos ao neoliberalismo começam a ocorrer nos anos 2000, que se iniciam como um período em disputa. As crises dos anos 1990 abriram espaço para maior protagonismo do Estado na condução de políticas e uma admissão mais acentuada da diversidade de caminhos de desenvolvimento, mas sem redefinir totalmente os marcos deixados pelo neoliberalismo sem caracterizar o seu declínio.

2.2.4 Um novo período em gestação? (anos 2000)

As crises da Ásia, da Rússia, do Brasil e da Argentina no apagar das luzes do século XX enfraqueceram a aposta na ação desobstruída dos mercados para alavancar o desenvolvimento e garantir a segurança jurídica e a preservação da estabilidade econômica para assegurar um ambiente favorável aos empreendimentos privados. Ao mesmo tempo, essa conjuntura reabriu o caminho para o Estado retomar a sua atuação na regulação de atividades diversas e fomentar políticas públicas, mas sem redefinir totalmente os marcos deixados pelo neoliberalismo (DELGADO, 2015).

Nessa perspectiva, o ciclo que se inicia ainda está em disputa, mas os dilemas a serem analisados e discutidos apresentam um novo ambiente internacional. O divisor de águas ocorre a partir de 2001 com o impacto mundial dos atentados terroristas de 11 de Setembro nos EUA, que assumem o comando da *Luta contra o Terror*. A literatura política começa a interpretar a nova configuração em dois movimentos: a percepção de um sistema internacional unipolar estadunidense com aval irrestrito do Reino Unido; e a quebra do encantamento produzido pelo padrão de desenvolvimento neoliberal econômico, alentado e promovido pelas instituições econômicas internacionais (WOHLFORTH, 1999, apud VADELL, 2006). Longe do conflito imediato, há o surgimento de uma conjuntura econômica favorável, principalmente a partir de 2002: o comércio internacional, os altos preços internacionais das commodities beneficiam os países exportadores desses produtos; e a política de juros baixos⁶⁸ dos EUA e de liquidez internacional favorecem a entrada de capitais nos países emergentes (MOFFETT, 2004, apud VADELL, 2006, p. 196).

Outros acontecimentos da conjuntura internacional marcam a primeira década dos anos 2000: os festejos da implantação do Euro como moeda única da União Europeia; EUA adotam política monetária e fiscal expansionista que se torna responsável pelo forte ciclo de crescimento da economia mundial entre 2003 e 2007; surgimento dos movimentos antiglobalização na Europa e nos EUA e a intensificação contra a financeirização da economia, da globalização e da irrestrita liberdade para o capital; retorno e a emergência de atores representativos nos espaços de disputa global, tais como a Rússia, a Índia e a China, ultrapassando as fronteiras do seu espaço geográfico; relação siamesa entre EUA e China – a configuração desse novo eixo combina a “globalização financeira americana”, por um lado, e o “milagre econômico chinês”, por outro, possibilitando transformações expressivas na divisão internacional do trabalho e, conseqüentemente, provocando alterações na hierarquia do sistema mundial (IPEA, 2011, p. 21).

Essas alterações no sistema capitalista mundial também reabilitam o papel estatal na construção de suas responsabilidades no que se refere à promoção do crescimento e condições para que o mesmo seja ofertado e também relativo às demandas públicas e privadas que são necessários ao longo do tempo em saúde, educação e infraestrutura, bem como no tocante às áreas científicas e tecnológicas que estão associadas a políticas industriais e agrícolas, revertendo-se em fatores de impulso e dinamismo para os setores produtivos (IPEA, 2010).

⁶⁸ A partir de 2004, o FED, o “Banco Central” dos Estados Unidos, implanta uma política de ajustes graduais das taxas de juros, que passa de 1% para 4,5%.

Até 2007, a economia mundial empreende um processo significativo de crescimento, mas essa fase é interdita com a *crise subprime* nos EUA, em 2008. Os investimentos mundiais e o consumo tiveram uma grande redução, configurando-se um enfraquecimento do estado de confiança dos agentes econômicos (LEAP/2020, 2008). Para enfrentar mais essa crise internacional, os Estados nacionais são obrigados a usar estratégias ao estilo keynesiano com o objetivo de tentar reverter tal situação. O intervencionismo volta a ser o pilar das políticas governamentais, tendo como caso emblemático o processo desencadeado pelos chineses (PINTO; BALANCO, 2012). “Os estímulos fiscais, monetários e cambiais recolocam sua economia na rota do crescimento. No auge da crise, em 2009, a China contribuiu de forma positiva para o desempenho do PIB global, funcionando como a única locomotiva do crescimento mundial” (Idem, p.16).

Os aspectos tecnológicos marcados no ciclo anterior pelos avanços nas telecomunicações e na conexão das redes mundiais ganham contornos mais amplos com o debate sobre a convergência digital e a radiodifusão no que se refere ao uso do espectro eletromagnético. A digitalização das plataformas eletrônicas e a conseqüente convergência tecnológica reduzem a cada dia a distinção entre radiodifusão e telecomunicações. Hoje, as inovações técnicas no setor de telecomunicações abarcam tráfego de dados, conexão à internet, telefonia móvel celular e TV por assinatura. Da mesma forma, a digitalização do rádio e da televisão proporciona outras possibilidades na radiodifusão⁶⁹, que continua com seu lugar no cenário das telecomunicações e tendo que conviver com a amplitude comunicacional ocupada pela Internet e seu poder exponencial de alavancar novas possibilidades audiovisuais.

Nessa perspectiva, a complexidade é fruto de mudanças ocorridas em um ciclo histórico em disputa no que se refere aos impactos tecnológicos, bem como os econômicos, políticos e socioculturais. O fim dos anos 1990 e a primeira década de 2000 vão estar associadas aos avanços das Tecnologias de Informação e Comunicação e com o apoio nas redes transnacionais de produção de bens e serviços, que dependem de um sistema de comunicação interativo e de transmissão de informações para garantir círculos de retorno, e gerar a coordenação de produção e distribuição descentralizadas (CASTELLS, 2006). Os novos paradigmas agregam

⁶⁹ “No plano geral essas mudanças podem trazer efeitos práticos capazes de alterar a correlação de forças entre os diversos serviços de comunicação. A compressão do sinal gera sobras de faixas que passam a ficar disponíveis para outras atividades. Ao mesmo tempo, a convergência digital e a otimização do espectro criam ofertas e demandas por novos serviços, como telefonia 3G, internet móvel ou interatividade na TV digital. Esta coincidência entre se “liberar” frequências e o surgimento de um número maior de demandas para o uso do espectro tende a gerar uma intensa competição entre empresas pela apropriação de determinadas faixas” (SEGUNDO; PEREIRA, 2010, p.24).

o conhecimento como a sua principal força produtiva no contexto da sociedade informacional no mundo “globalizado”, cuja participação do Estado torna-se fundamental na revisão do seu papel no mundo das redes *online* (CASTELLS, 2006, p. 120). As práticas sociais, culturais e políticas ganham novas dimensões com a instantaneidade, a multimidialidade, a hipertextualidade, a perenidade e a personalização.

No movimento de novas possibilidades e oportunidades na rede de informações e comunicação, a metamorfose capitalista passa a valorizar a economia em rede, aquela que através da computação transforma o mercado em um “sistema nervoso global”, onde o comércio é o espaço virtualizado e a economia é a rede. Todo esse processo de modernização desemboca no setor empresarial privado em ritmo acelerado no fim do século XX, introduzindo novas bases tecnológica, econômica, política, organizacional e de gestão coletiva. Nesse ciclo histórico, o debate em torno da política regulatória do espectro eletromagnético vem considerando os diversos usos possíveis das frequências como utilização comercial e não-comercial para radiodifusão ou comunicações pessoais por celular, de acordo com o aproveitamento das oportunidades decorrentes das inovações tecnológicas e a eficiência econômica na respectiva alocação, partindo-se da consideração das frequências com um bem econômico extremamente valioso para o mercado (IDEM).

Embora haja uma constante pressão da Associação Nacional de Radiodifusores (NAB, em inglês) e da indústria de TV nos Estados Unidos para a quebra da legislação da propriedade cruzada e outras regras e normas, a autoridade reguladora (*Federal Communications Commission – FCC*), com resistência da Justiça, mantém em operação as regulamentações que garantem que nenhuma corporação midiática controle um determinado mercado, seja local, regional ou nacional. Contudo, na primeira década do século XXI, há uma grande concentração de veículos de comunicação de massa, o que faz a autoridade reguladora monitorar os conglomerados para inibir qualquer vantagem injusta de monopolização de um mercado. No Reino Unido, com supervisão da União Europeia, também funciona regulamentações para evitar a concentração da mídia, visando garantir a diversidade.

Assim, enquanto nos EUA a Suprema Corte mantém acesa a chama do “interesse público” e busca barrar as tentativas de flexibilização das regras regulatórias de fiscalização às instituições e conglomerados de comunicação nos EUA, que precisam conviver com freios e contrapesos, sem perder de vista a contínua busca para ampliar ao máximo a competição e a quebra da propriedade cruzada, no Reino Unido, o início dos anos 2000 é marcado pela criação

da *Office for Communications* (OFCOM), a autoridade regulatória responsável por garantir melhor atendimento dos serviços de comunicações, inibindo violações, fraudes e práticas ilegais dos concessionários do serviço público de radiodifusão. É preciso esclarecer que os britânicos conduzem a regulação menos sobre a propriedade da mídia e mais sobre o comportamento dos profissionais que atuam nas corporações jornalísticas.

O peso da iniciativa privada nos EUA e RU continua presente e sempre atuante no forte regime de economia de mercado com a marcante ação das configurações mercadorizadas, mas regulada pelo Estado que cumpre com suas responsabilidades antitruste, estabelecendo as políticas públicas de comunicação, mesmo que relativas à orientação do mercado. A regulação adotada pelo Congresso, e executada pela FCC, segundo os analistas do mercado, é considerada “muito menos protecionista do que era em relação ao passado, inclusive desafia a concepção tradicional do mercado de distribuição de programação de vídeo como monopólio natural” (INTERVOZES, 2007a). No Reino Unido, o peso da iniciativa privada aumenta com as políticas de mercadorização, padronização e industrialização da radiodifusão não-comercial, pressionando para evitar aumento da *taxa fee* e, ao mesmo tempo, reforçando a abertura para as produções independentes e reduzido o quadro de pessoal permanente de profissionais mantidos pela BBC. Mesmo que esses meios de comunicação da esfera pública ou fórum para os “principais” debates de formação da sociedade tornem-se cada vez mais distantes dos tempos áureos do modelo exclusivo de serviço público, o marco regulatório continua a atuar na regulamentação das emissoras comerciais e não comerciais com obrigações que consideram o papel coletivo das emissoras de televisão e rádio.

Contudo, as mudanças tecnológicas, iniciadas nos anos 1980 e 1990, vão se intensificar na primeira década de 2000, principalmente referentes à internet e à convergência digital, afetando o modelo de negócios das corporações dos meios de comunicação de massa. Da mesma forma que a concentração atingiu estas empresas midiáticas também chegou ao cenário digital, no ambiente das redes. Fusões e concentração de diversos serviços *on-line*, na internet, transformaram um universo de pequenas e médias empresa em poucas megacorporações, em 2006, aprofundando suas alianças em função do que tem sido chamado de convergência digital. Silveira (2008) ressalta, entretanto, que ao contrário do ambiente dos meios de comunicação de massa, o poder dos grandes na Internet não evita a proliferação de websites, portais, soluções inovadoras que se desenvolvem independente do capital. “No cenário dominado pelos *mass media*, o capital controla o lado da emissão e os canais de transmissão. No cenário digital, da forma como a internet foi estruturada, o capital controla a infraestrutura de conexão, mas não

controla os fluxos de informação, nem consegue determinar as audiências” (p. 34), ressaltando que também não conseguiu interditar o surgimento de portais e websites independentes e desvinculados do poder político e econômico. Nesse contexto, as empresas comerciais de radiodifusão passam a enfrentar todo esse aparato de ferramentas colaborativas, disputando atenções e audiências como nunca ocorrera antes no modelo do capital industrial. Segundo Benkler (apud SILVEIRA, 2008), um grande contrapoder pode ser identificado na rede nos âmbitos político ou econômico. “Explorando a multidirecionalidade das redes, o seu potencial interativo, a prática comunicativa por meio da internet é transnacional, ou seja, ultrapassa as fronteiras nacionais” (IDEM, p. 34). Em outras palavras, segundo Silveira (2008), isso significa tornar “a esfera pública interconectada, um espaço de discussão que também supera, em extensão, a esfera pública dominada pelos *mass media*, tipicamente nacional” (IBIDEM).

A indústria da radiodifusão e seus mercados e audiências existentes já começaram a ser afetada por essa dinâmica da convergência digital, abalando os padrões de negócios desse setor. Jenkins^[70], de acordo com Silveira (2008), argumenta que a convergência, como processo e não um ponto final ou um conjunto de aparelhos eletroeletrônicos, é “uma mudança de paradigma” diante da “formação de uma cultura da convergência”, que é a transformação provocada pela interação digital na lógica com que os meios operam e interoperam. “Os meios certamente irão convergir e divergir por algum tempo. (...) a convergência tornará mais complexa a relação entre as corporações da mídia, top-down, com a cultura participativa, bottom-up” (p. 38). Outra questão levantada nesse processo de digitalização é a entrada das operadoras de telecomunicações no oferecimento do chamado *triple play* (serviço que oferece voz, dados e multimídia em banda larga). Essa tendência tem levado o conjunto das companhias de telecomunicações a entrarem em disputa direta com as empresas de provimento de acesso à internet e de ambas com as antigas companhias de radiodifusão. “(...) os radiodifusores, antigamente denominados de indústria do conteúdo, dominam a TV aberta analógica, mas sabem que no mundo digital valerá o ditado ‘caiu na rede é peixe’” (SILVEIRA, 2008, p. 39)

Por último, quanto ao sistema político nas duas poliarquias mantém-se inalterado do ponto de vista do seu funcionamento. Como já dito anteriormente, enquanto nos EUA prevalecem o sistema político presidencialista, com federalismo forte, separação dos poderes e vários pontos de veto que dificultam as reformas – contudo, a via judicial tem garantido con-

⁷⁰ Henry Jenkins, autor do best-seller *Convergence culture* (2006) é conhecido como um dos maiores estudiosos da convergência digital.

quistas importantes para a radiodifusão no decorrer da história –, no Reino Unido também continua em funcionamento o sistema político parlamentarista, num Estado unitário, com reduzidos pontos de veto no Parlamento, onde as reformas não sofrem poder de continuidade ou dificuldades quando definidas as mudanças a serem proferidos pelo gabinete do governo.

Em síntese, esse ciclo é marcado por mudanças significativas que começam a transformar as relações no setor das telecomunicações, até então, dominado pelos EUA e RU. A entrada da China, bem como da Rússia e da Índia, no cenário internacional de disputa global marca o retorno e emergência de atores representativos nesses espaços além das fronteiras do seu espaço geográfico e anuncia uma relação de parceria estreita entre EUA e China. Isto significa um ciclo de expansão mundial desde o início do século XXI em decorrência de novos fluxos comerciais, produtivos e financeiros que conectaram, por um lado, os Estados Unidos e, por outro, as economias do Sudoeste Asiático, especialmente a China. Além dessas alterações no ambiente internacional, a radiodifusão norte-americana e britânica ganha amplitude com a convergência tecnológica e digital e se configura no espaço comunicacional para continuar dentro de um cenário mais fluído e mercadorizado, mas sempre regulamentado sob aos olhos do interesse público e do serviço público. O papel da iniciativa privada tem contornos de acentuação, mas os sistemas políticos colaboram para que os modelos normativos permaneçam estáveis e reformas pontuais.

2.3 DOIS CAMINHOS DE REGULAÇÃO DA RADIODIFUSÃO

Este capítulo é o primeiro dessa segunda parte da tese e aborda as trajetórias dos EUA e RU. Nele, apresentamos a análise em quatro ciclos históricos, tomando como relevantes os contextos do ambiente internacional, do desenvolvimento da tecnologia das comunicações, da presença e o peso de empresas privadas atuando no setor e as características do sistema político. Apesar das crises econômicas e mudanças de paradigmas na primeira metade do século XX, as duas poliarquias adotam marcos regulatórios que vão nortear suas políticas de comunicação com intensidades diferentes do primeiro ciclo histórico – *formação e definição dos padrões de regulação* – para os seguintes.

Visões diferentes do negócio vão levar o primeiro a adotar o modelo de utilidade pública, com financiamento mediante publicidade, cujo regime privado se enquadra na noção de propriedade privada e concorrência, vinculado à concepção de democracia e à Primeira Emenda da Constituição que versa sobre a liberdade de expressão. No movimento inverso, o

Reino Unido cria seu modelo de radiodifusão como serviço público através da fundação da BBC, incorpora o papel definido para as comunicações na Europa como fomentadora, ou pelo menos como extensão das atividades culturais e educativas. Seu financiamento é via orçamento do Estado-nacional a partir de taxa paga pelo próprio cidadão, que a vê como uma instituição social independente do mercado e do governo.

No período que se estende de 1945 a 1973 – *consolidação e acentuação da regulação pública* –, tem-se pelo viés tecnológico a afirmação da radiodifusão como setor importante para o desenvolvimento sócio-político-econômico, com ênfase na televisão que impulsiona a ampliação da atuação do Estado em diversos setores. É um ciclo marcado por mecanismos de regulação econômica, ampliação das políticas de proteção social pública e expansão do peso estratégico da comunicação social num cenário de Guerra Fria. A hegemonia norte-americana e os interesses das companhias de radiodifusão dos EUA operam, de certa forma no sentido de mitigar tal tendência, sem, contudo, anulá-la. O período que se estende até os anos 1990 – *impulso para a desregulação* – representa a verticalização e horizontalização das tecnologias que cercam a televisão com o desenvolvimento das transmissões televisivas via satélite. Ao mesmo tempo, as tendências de desregulação do setor são intensificadas com o retorno das políticas liberalizantes e fortalecimento das empresas privadas e da dinâmica de mercado. O resultado dessas pressões ocorre de forma diferenciada conforme as trajetórias anteriores, os legados e escolhas passadas, associadas às características do sistema político de cada país. Nos EUA, ambiente político é marcado pelo presidencialismo, separação dos poderes, representação proporcional e forte federalismo, dificultando os processos de mudança mais abrangentes e prevalecendo algumas reformas que se efetivaram por interveniência do judiciário no plano doméstico. Já no Reino Unido, o sistema parlamentarista, num Estado unitário, com reduzidos pontos de veto no Parlamento favorece a aprovação da flexibilização verificada, que se mantém através de restrições ao incidir num ambiente já marcado pela opção do serviço público, ao contrário do primeiro período, que é de sua fundação. Por fim, a partir dos últimos anos do século passado, tem-se fortalecido a diversidade no sistema comunicação, com a intensificação e crescimento da Era da Informação ou Digital. Com o advento da convergência e digitalização dos processos comunicacionais, potencializados pelas novas mídias vinculadas à microeletrônica e a rede internacional, os negócios e as corporações de radiodifusão vão ser colocados em xeque. Novos desafios regulatórios começam a ser impostos para os EUA e RU, cujo cenário internacional não criou novas possibilidades de experimentação institucional, tal como no primeiro período, por ser de certa retração da hegemonia dos EUA e encobrir um período em que a

novidade tecnológica não permite buscar respostas prontas.

O capítulo 3, a seguir, explora os marcos regulatórios dos EUA e RU, apresentando comparando os principais componentes dos dois modelos de radiodifusão.

CAPÍTULO III

3 ELEMENTOS DA REGULAÇÃO NOS EUA E REINO UNIDO

3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A regulação é um termo amplo para se referir a todas as formas de intervenção do Estado na economia em geral, inclusive as advindas do Poder Legislativo. Já a regulamentação, às vezes apresentada como sinônimo de regulação, é uma dessas formas de intervenção, especificamente relacionada com o poder normativo legal e infralegal. Quanto ao normativo infralegal, não pode estabelecer normas *contra*. “Não pode inovar, de forma inicial, a ordem jurídica, como a lei o faz. Não pode criar direitos, obrigações, proibições, nem medidas punitivas. Afinal, ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo, senão em virtude de lei” (GABRIEL, 2009).

Nesse sentido, considera-se marco regulatório como um mecanismo que abrange todas as regras e um conjunto de medidas estatais, positivas ou negativas, pertinentes a formatar os parâmetros de atuação de um determinado setor. Portanto, o marco regulatório reúne desde as regras constitucionais, passando pela legislação ordinária, até as normas infralegais e atos de efeitos concretos que possuem os agentes regulados como destinatários (SOARES, 2013). Em outras palavras, é um conjunto legal, normativo e não-normativo que especifica o funcionamento do setor das comunicações, no caso desse estudo, da radiodifusão.

Reino Unido e Estados Unidos são poliarquias do centro do capital que optaram por modelos diferentes de radiodifusão, mas se enquadram em arcabouços legais com os pressupostos regulacionistas, iniciados com as comunicações para navegação, telefonia, telégrafo. No início do século XX, as estações de rádio funcionavam como sistemas de comunicação básicos e as transmissões de mensagens serviam para facilitar o comércio, proteção à saúde e bem-estar dos cidadãos.

Embora as questões internacionais sobre a regulação da radiotelegrafia sem fio tenham sido tratadas por conferências realizadas em Berlim, na Alemanha, em 1903 e 1906, tanto os britânicos como estadunidenses começaram a emitir os seus primeiros regulamentos no uso de equipamentos de rádio sem fio somente nos anos 1910. É o momento inicial para definição

de uma base para as legislações voltadas para a formação de marcos de regulação da radiodifusão.

3.2 ARCABOUÇO REGULATÓRIO NOS EUA

Nos EUA, o primeiro movimento regulatório da radiodifusão é a aprovação da *Radio Act of 1927* (EUA, 1927), a lei que abrange todas as formas de transmissões de rádio interestaduais e internacionais e comunicações de rádio dentro dos Estados Unidos. O pressuposto é o da prestação de “igualdade de oportunidades”, possibilitando uma base para a regra de tempo igual nas emissoras de rádio e de televisão e sistemas de cabos. Mas a grande novidade é criação da *Federal Radio Commission* (FRC), agência reguladora independente temporária, com a capacidade para resolver inúmeros problemas de interferência na transmissão de frequências de rádio pela liberalização do espectro eletromagnético.

A FRC, formada por cinco representantes indicados pelo presidente dos EUA, é responsável pelo licenciamento de estações, elaboração de lotes de faixas de frequência, cobrança de comprimentos de onda das estações e definição de prazos fixos para todas as licenças de rádio. A definição da radiodifusão, como interesse público (*public interest*) e propriedade pública de ondas (*public ownership of the waves*), abre caminho para atuação considerável da FRC, concedendo aos seus diretores poder discricionário para ampliar a capacidade regulatória em questões de direito e política.

Logo após à promulgação do primeiro ato regulatório, o governo norte-americano envia ao Congresso a mensagem especial com a *Communications Act 1934* (EUA, 1934), a Lei das Comunicações que tem como “locomotiva” uma comissão permanente em substituição à FRC. É a *Federal Communications Commission* (FCC), inicialmente, responsável pela regulamentação das comunicações federais de telefone, telégrafo e rádio.

A Lei das Comunicações de 1934 regula praticamente todos os aspectos da indústria da comunicação e difusão, incluindo a atribuição de frequências, taxas, normas, concorrência, condições de acesso do assinante, publicidade comercial, transmissão de interesse público e utilização de sistemas de comunicações do governo. A lei enfatiza que o papel da FCC é detalhar e supervisionar os regulamentos das comunicações interestaduais e internacionais via rádio, televisão, fio, satélite e cabo. À medida que as novas tecnologias de comunicação vão sendo

criadas outros dispositivos comunicacionais são adicionados à legislação, acompanhando a radiodifusão sonora e de sons e imagens, televisão por cabo e satélite.

Outro grande destaque do marco regulatório ao longo de sua história é a Doutrina da Equidade (*Fairness Doctrine*⁷¹). Criada em 1949 e desativada nos anos 1980, a doutrina da equidade tem o propósito de cobertura equilibrada e justa de todas as questões controversas por uma estação de transmissão. Nela, as licenças ou concessões públicas de rádio e televisão funcionam como uma forma de confiança do público (*public trust*) e, como tal, as emissoras devem proporcionar “igualdade de oportunidades” para todos os candidatos políticos legalmente qualificados para qualquer cargo, permitindo usar a estação para o debate de pontos de vista sobre questões controversas de importância pública contrastante. Posteriormente, define que as emissoras reportem e coloquem no ar assuntos de relevância para a sua comunidade (EUA, 1969); (HALL, 1994).

Mesmo considerada a principal instituição regulatória das comunicações, a FCC não é a única instituição de fiscalização do setor. Em 1978, é fundada a *National Telecommunications and Information Administration* (NTIA), uma agência sob o domínio do Departamento de Comércio dos Estados Unidos para atuar junto às telecomunicações para governo. Seu papel estratégico é atender diretamente o Presidente na definição de políticas de telecomunicações, principalmente em termos de avanço econômico e tecnológico para a regulamentação do setor no país. A NTIA é o braço político e público para a regulamentação federal das telecomunicações, que, ao lado da FCC, formula e apresenta as posições oficiais da Casa Branca sobre uma variedade de questões relacionadas às telecomunicações nacionais e internacionais (ARANHA, 2005, p. 176).

Além de auxiliar nas políticas públicas das telecomunicações, a NTIA regula o *Public Broadcasting Service* (PBS) ou padrão público de radiodifusão aberta. Formado por uma complexa rede de instituições não-comerciais (oriundas de fundações, universidades ou governos estaduais e locais), o PBS é responsável pela configuração do sistema público e pela produção e distribuição de conteúdo do rádio, televisão e internet. Atua ainda no comando de algumas instituições financiadoras que não estão necessariamente ligadas à produção, mas desempenham ações relevantes nessa rede comunicacional.

As comunicações públicas não-comerciais (PBS, 2013) funcionam em todos os estados do país como um sistema de emissoras locais autônomas, integradas por “redes” nacionais

⁷¹ Trajetória e detalhes sobre a *Fairness* no capítulo 2.

que geram intercâmbio do conteúdo em rede nacional. Além do PBS, criado em 1969 e encarregado de distribuir programação para as estações de televisão públicas de todo o país (cerca de 350 emissoras) (PBS, 2013), está em operação a *National Public Radio* (NPR). Fundada em 1970, a NPR produz e distribui notícias, informações e programação musical a uma rede de quase mil estações de radiodifusão independentes com audiência de cerca de 26 milhões de ouvintes (NPR, 2013). Importante destacar que ambas são empresas comunicacionais privadas sem fins lucrativos, cujo objetivo principal é distribuir conteúdo televisivo e radiofônico no âmbito nacional como integrantes do sistema de radiodifusão público.

Os Estados Unidos também contam com a operação de instituições de fomento como a *Corporation for Public Broadcasting* (CPB), que não produz, transmite ou distribui conteúdo. O seu papel é captar recursos financeiros, principalmente por meio de fundo governamental, e transferir para as organizações de radiodifusão pública, seguindo critérios preestabelecidos para aumentar o serviço de transmissão de interesse público em todo o país (BURKE, 1979).

Outros dispositivos comunicacionais estão em operação para produzir e distribuir conteúdo do serviço não-comercial de rádios. São elas: *American Public Media* (APM), que é uma distribuidora de conteúdo radiofônico – fundada em 1967, começa como uma única estação de rádio de música clássica na Universidade de St. John, em *Collegeville*, Minnesota, e, hoje, é uma rede com mais de 900 estações, atingindo cerca de 17 milhões/semana (APM, 2014); e *Public Radio International* (PRI), que é produtora e distribuidora – fundada 1983, nasce como *American Public Radio*⁷² para fornecer uma programação alternativa à distribuidora de programas NPR. A *Independent Television Service* (ITVS) já atua no financiamento de produção independente com verbas captadas pela CPB (CPB, 2013). Criada pelo Congresso, em 1988, a ITVS financia a nova programação por intermédio de subvenções, produzindo e apresentando documentários e dramas, bem como projetos inovadores de mídia na Internet. A partir de 2005, o serviço de televisão atinge perspectivas globais e facilita o intercâmbio internacional de documentários feitos por produtores independentes.

O que se retém desse modelo público ou não-comercial de radiodifusão é que ele cumpre um papel de complementaridade ao disponibilizado pelas emissoras abertas comerciais.

⁷² A empresa mudou seu nome para *Public Radio International*, em 1994, para refletir seu crescente interesse e envolvimento internacional, caracterizado por suas muitas colaborações com a BBC. Em 2012, foi comprada pela WGBH – *Western Great Blue Hill* (PRI, 2013).

Sua estratégia de ação é referenciada como “3 D's” – *Digital, Diversidade e Diálogo*. O primeiro atinge públicos atuais e novos em todas multiplataformas; o segundo, tem o compromisso para garantir meios de comunicação públicos num país cada vez mais diversificado que compreende raça, herança, idade, localização geográfica, status econômico e pontos de vista diferenciados; e o último, refere-se às estações de meios de comunicação públicos, de propriedade e operados localmente, que realizam um trabalho em parceria com as comunidades que servem no ar, on-line e em terra, refletindo questões locais e preocupações da comunidade (CPB, 2011, p. 2).

A PBS construiu uma marca, uma credibilidade e uma fonte de informação diferenciadas e muito sólida na sociedade americana. O melhor jornalismo crítico, a mais confiável programação infantil são exemplos de uma categoria de sucesso que não pode ser mensurada na fórmula: número de telespectadores vezes os segundos de veiculação. Outro ponto de destaque, a questão da credibilidade, associada à audiência qualificada, agrega um valor difícil de contabilizar com os olhos apenas dos possíveis retornos dos patrocínios, que seria a primeira impressão, mas também incontável, na qualidade do bem-estar social que uma emissora com as características educativas e culturais da PBS oferecem à comunidade (SILVEIRA, 2007, p. 98).

O valor da qualidade dos serviços prestados pelas emissoras consorciadas no PBS, segundo Silveira (2007), deve-se ao modelo de financiamento pelo qual a televisão ficou livre do controle direto do mercado, voltando-se para a dedicação aos preceitos culturais e educativos em sua produção e compra de conteúdos. A autonomia das emissoras com relação ao mercado é uma característica determinante na condução de uma programação que, a médio e longo prazo, inspira a credibilidade e o respeito que usufrui junto aos norte-americanos.

Além disso, ao deixar o investimento nas mãos do Estado, associados com as doações provenientes do vínculo estreito com sua comunidade, considera-se a sua condição de conquista de liberdade sem o controle do mercado. Afirma-se ainda, por outro lado, que “a presença constante do mercado na televisão, por meio dos métodos consagrados pela indústria para medir e remunerar a emissora, não possibilita atingir o mesmo resultado”, argumenta Silveira (2007, p. 98), ressaltando que “o imediatismo do resultado na quantificação da audiência do modelo comercial prejudica o cumprimento de serviços de utilidade educativa e outros fins de resultados não imediatos” (IDEM).

Assim, as emissoras públicas cumprem o papel de levar aos seus espectadores um serviço como educação, informação analítica, debate de assuntos complexos ou pouco populares não vistos no modelo comercial. Portanto, o modelo não-comercial funciona como um serviço de complementariedade do modelo comercial.

É importante lembrar que as atividades do governo são fiscalizadas pela *National Telecommunications and Information Administration* (NTIA) e a *Federal Communications*

Commission (FCC) compartilha parte de suas atribuições de regulação com as agências estaduais, responsáveis pela regulação dos serviços de telecomunicações prestados em seu território. As concessões são específicas para cada tipo de serviço. Por exemplo, a telefonia local conta apenas com outorga e regulação no próprio estado por uma comissão de serviços públicos. A televisão a cabo, por sua vez, precisa de uma autorização (*franchise*) dos municípios para se instalar, embora conte com uma intervenção da FCC no que se refere aos limites de propriedade. Já os serviços de telecomunicações internacionais, nacionais ou interestaduais, radiodifusão terrestre e via satélite são todos outorgados e regulados pela FCC (BIGLIAZZI 2007, p.28-42).

As empresas de telecomunicações chamadas de *common carriers* (operadoras comuns) funcionam com as responsabilidades de interesse público, o que significa dar atendimento universal em uma determinada área de serviço. Já os radiodifusores seguem o *trusteeship model* norte-americano, introduzido pela *Radio Act of 1927*:

[...] o espectro eletromagnético é um bem público, natural e limitado, e os radiodifusores atuam como fiduciários do público pelo privilégio de usar, mediante autorização governamental, o meio por onde circulam as ondas de rádio. [...] O canal é sempre propriedade do Estado, dado em exploração, em princípio através de concorrência, por tempo estipulado (renovável) e mediante determinadas condições (AMARAL, 1995, p. 468).

Com a revisão da Lei das Comunicações *de 1934*, que estabelece a base legal de regulação das comunicações com e sem fios nos âmbitos nacional e mundial, a FCC passou a outorgar faixas de espectro de forma competitiva e abandonou os métodos de concessão de audiências comparativas e sorteios, adotando posteriormente regras específicas para cada um dos serviços como a adoção de um sistema de leilões em várias rodadas.

Antes de 1996, o Congresso adotou uma postura bem crítica à legislação a partir dos preceitos neoliberais adotados pelo governo do presidente Ronald Reagan. O argumento era que a lei retardava a indústria de telecomunicações e interditava o desenvolvimento dos novos tempos de globalização tecnológica, por exemplo. Em 1982, o Congresso produziu um relatório recomendando mudanças na “Proposta de revisão da Lei de Comunicações de 1934: Questões de Telecomunicações” (GILROY, 1982).

Daí em diante, o Congresso norte-americano inicia o debate para flexibilizar as restrições regulamentares do sistema comunicacional. Em meio à recessão econômica dos anos 1990 é aprovada a *Telecommunications Act of 1996* (GILROY, 1982). A lei atualiza e “moderniza” as regulamentações anteriores e passa a ser o marco regulatório nos Estados Unidos, definindo as novas responsabilidades da autoridade reguladora. Baseada nos princípios liberalizantes de competição e de eficiência, a legislação é considerada a maior e mais significativa

revisão após 1934.

A legislação promove maior concorrência e reduz alguns limites para garantir preços mais baixos e serviços de maior qualidade para os consumidores, incentivando a implantação de novas tecnologias de telecomunicações. O propósito, na verdade, é a desregulamentação em tempo de convergência tecnológica e digital dos mercados de telecomunicações. As políticas públicas nacionais regulatórias pró-competitivas têm como alvo o desenvolvimento do setor privado de serviços e tecnologias da informação avançados, incrementando os mercados de telecomunicações à concorrência (EUA, 1996).

Nessa perspectiva, constata-se que a regulamentação das comunicações nos Estados Unidos não é centralizada em uma única lei, mas a partir de um conjunto de regras contidas em diferentes legislações adotadas por este país ao longo de sua história. O marco regulatório comandado pela *Federal Communications Commission*, criada há cerca de 80 anos, está consubstanciado no *Title 47 of the United States Code*, o código que define as regras e a estrutura da FCC⁷³ e da *National Telecommunications and Information Administration* (NTIA), parte do Departamento de Comércio dos Estados Unidos. No código está inserida toda a legislação pertinente à área das comunicações (EUA, 2014). Todo o arcabouço legal das normas é revisado constantemente, sendo identificados e descritos os objetivos referentes à política de interesse público que guiam as decisões da FCC. São avaliadas as mudanças no mercado das comunicações com vistas às atualizações e adoção de normas novas.

3.3 ARCABOUÇO REGULATÓRIO NO REINO UNIDO

O modelo das comunicações no Reino Unido representa um exemplo singular de implantação do serviço público na radiodifusão e de abertura do espectro eletromagnético para a televisão comercial. A regulação com seu ordenamento legal e normativo revela um padrão de comunicação paradigmático. A origem está no arcabouço institucional discutido e aprovado pelo Gabinete governamental e o Parlamento, inicialmente, com a criação do monopólio natural da BBC nos anos 1920 e, posteriormente, com duopólio da Rede de Televisão Independente (ITV) nos anos 1950.

A prestação de serviço público de radiodifusão é regulada pela *Carta Real* (*The*

⁷³ Ver formação e todos os detalhes sobre a FCC no item 3.4.1.1 abaixo.

*Royal Charter*⁷⁴) e pelo *Acordo (The Agreement)*. Enquanto a Carta é um documento Real, uma segunda legislação ou um regulamento, que dispõe sobre as responsabilidades, direitos e deveres estabelecidos e publicados pelo governo Britânico a cada dez anos, o *Acordo* é uma espécie de contrato entre o Estado e a BBC que fixa as metas de prestação de serviços. A Carta possui um enfoque maior nos assuntos administrativos e as prerrogativas da emissora e o *Acordo* detalha as metas e obrigações da empresa pública (MENDEL, 2011).

Ambos documentos – *Carta Real e Acordo* (REINO UNIDO,2006) – passam pela aprovação do Parlamento e traça os parâmetros de atuação da BBC com fiscalização e controle sistemáticos. Além de garantir a independência editorial da BBC em relação ao Governo, a Carta define as suas finalidades públicas com ênfase na promoção e sustentação da cidadania em todo Reino Unido como: promoção da educação e da aprendizagem, estímulo à criatividade e a excelência cultural e a entrega ao público de benefícios tecnológicos e serviços de comunicações emergentes.

O *Acordo* é um documento constitucional importante que acompanha e especifica a Carta através de prerrogativas da programação. A normatização enquadra o tratamento de assuntos polêmicos com o devido rigor e isenção das notícias referentes às questões de ordem pública ou controvérsias políticas ou industriais. Ressalta as restrições, por exemplo, de expressão de opinião da BBC em assuntos ou questões de ordem pública, que não seja a radiodifusão ou a prestação de serviços *on-line* atuais. Com base no *Acordo*, a BBC deve prestar serviços de radiodifusão denominado Serviços Públicos da BBC do Reino Unido (*BBC's UK Public Services*), que incluem dois canais de televisão de difusão terrestre – a *BBC One* e a *BBC Two* – e outros em plataformas digitais, inclusive o *BBCi* com funções interativas autônomas e de suporte a outros serviços. A BBC também é ativa *on-line*, inclusive por meio do *BBC i-Player*, o primeiro serviço de TV *on-line* para ver e rever programas que já foram ao ar na televisão, no Reino Unido. A *BBC World Service* e *BBC Worldwide* são serviços identificados na maioria dos países como sendo os da BBC, mas não fazem parte das suas operações de serviço público. A BBC também opera oito emissoras de rádio nos âmbitos nacionais, regionais e locais (MENDEL, 2011).

⁷⁴ A carta real (Royal Charter) é um decreto monárquico usado para o estabelecimento de instituições, assinada pela rainha, da qual consta uma cláusula que dispõe que “não pode ser adulterada pelos ministros”, mas somente pela maioria de dois terços nas duas Câmaras do Parlamento britânico. As Cartas Reais são formalmente concessões da Coroa britânica para que certas atividades sejam conduzidas, muitas vezes de forma exclusiva. Porém, na prática, as prerrogativas de poderes, incluindo a concessão de Cartas Reais, são exercidas pelo Executivo (MENDEL, 2011).

Desde a sua fundação, com o objetivo de fiscalizar e regular o desempenho do conglomerado de mídia e também proteger sua independência do governo, a BBC tem seus colegiados próprios como a “Junta de Governadores” (*Board of Governors*). Composta por 12 membros, indicados pelo Gabinete e Parlamento, este funcionou até a reforma nas comunicações em 2003 e tinha a função de defender os interesses dos cidadãos e consumidores (telespectadores, que por ela pagam em forma de assinatura, ouvintes e internautas). Os conselheiros representavam as mais diversas áreas da vida pública britânica e eram obrigados a apresentar um relatório anual ao Parlamento sobre as atividades da BBC. A administração das emissoras e outros serviços eram feitos por Comitê Executivo, com 15 membros, que se reportavam ao colegiado de Governadores.

Com a Lei de Comunicação de 2003 (*Communications Act 2003*) e a Carta Real e o *Acordo* de 2006, o sistema de comunicação do Reino Unido e, em particular a BBC, sofre grandes modificações. É criada a autoridade reguladora OFCOM (*Office for Communications*⁷⁵) e os novos colegiados *BBC Trust* (Conselho) e *Executive Board* (Diretoria Executiva). Até a criação do OFCOM, a BBC sempre esteve regulada somente pela Carta Real e pelo Acordo (a partir de 1926, renovados a cada 10 anos). A partir de 2003, além de ser fiscalizada e controlada pelo Conselho da BBC (*BBC Trust*) e pela Diretoria Executiva (*Executive Board*), a radiodifusão pública também passa a ser submetida ao poder do OFCOM em alguns aspectos regulatórios.

O *BBC Trust* (Conselho) é formado por doze representantes, entre os quais são obrigatórios um por cada país pertencente ao Reino Unido (Inglaterra, País de Gales, Escócia e Irlanda do Norte). Com mandato de cinco anos e direito a uma única recondução, os conselheiros são indicados pela rainha com base num processo de seleção operado por uma banca (um servidor do Departamento de Cultura, Mídia e Esportes, do presidente da BBC e de um assessor independente). As indicações são levadas ao primeiro-ministro e à rainha, seguindo processos do Comitê de nomeações (*Office of the Commissioner for Public Appointments*), um órgão independente responsável pelas indicações de órgãos públicos no Reino Unido (OFCOM, 2013⁷⁶). Já a Diretoria Executiva conta com 15 membros, sendo dez executivos e cinco não-executivos (pelo menos quatro e não podem ser menos de um terço ou mais da metade dos

⁷⁵ Mais detalhes sobre OFCOM no item 3.4.1.2.

⁷⁶ Nos próximos quatro parágrafos a fonte de informações é a mesma, ou seja, a autoridade reguladora OFCOM (2013).

membros). O *BBC Trust* indica o diretor-geral e os outros são escolhidos pelo comitê de nomeações.

Enquanto o *BBC Trust* representa os interesses dos contribuintes da *licence fee*⁷⁷, definindo a estratégia geral para a BBC, incluindo suas prioridades, a Diretoria Executiva é responsável pela operação do serviço prestado pela BBC de acordo com os pressupostos públicos e pelas prioridades definidas pelo *BBC Trust*. A diretoria ainda tem a obrigação de provisão de serviços, direção editorial, gestão operacional da BBC e elaboração da proposta de política de programação. O assessoramento ao Conselho é feito por outros mecanismos de representação como os conselhos de audiência, o comitê central religioso de aconselhamento e o comitê de padrões editoriais. Os conselhos de audiência abrem várias perspectivas dos contribuintes para o trabalho do Trust por intermédio da articulação de pessoas e organizações representativas da sociedade britânica para avaliar o cumprimento dos pressupostos públicos e fiscalizar o conteúdo veiculado.

De acordo com a Lei de Comunicação de 2003, o *BBC Trust* deve ainda: garantir a independência da BBC; assegurar altos padrões de abertura e transparência; definir as diretrizes estratégicas com base na Carta Real e do Acordo; aprovar a estratégia dos serviços providos pela BBC; avaliar o desempenho da diretoria executiva e dos serviços prestados; aprovar as diretrizes e política para o conteúdo; aprovar e renovar licenças dos serviços providos pela BBC. O Conselho também deve publicar protocolos que especificam as funções e a relação com a Diretoria Executiva. A opinião dos britânicos é ponto chave na avaliação do cumprimento dos pressupostos da BBC, que é obtida através de consultas públicas antes da publicação de cada relatório anual de balanço.

O *BBC Trust* impede qualquer serviço da BBC financiado pela taxa e licença ou concessão de ajuda financeira através de publicidade ou programas patrocinados. Para proteger a integridade e a independência editorial, a BBC tem suas próprias orientações sobre normas para a publicidade e patrocínio para a sua televisão comercial e serviços on-line – *Editorial Guidelines* (GUIDERLINES, 2015).

A partir de 2003, com a entrada em vigor da nova Lei das Comunicações, a BBC passa a contar ainda com o suporte institucional do *Office of Fair trading* (OFT)⁷⁸, que atua

⁷⁷ A taxa de financiamento paga anualmente por aparelho de televisão pelos cidadãos de 150 libras (cerca de 450 reais).

⁷⁸ O OFT é um departamento do governo não-ministerial criado por lei, em 1973, que atua como autoridade do consumidor e da concorrência no Reino Unido. A sua missão é fazer com que os mercados funcionem bem para os consumidores, tendo como objetivo (1) aplicar o direito da concorrência no âmbito da Lei da Concorrência de

com base nos direitos do consumidor e da concorrência, e do *Office for Communications* (OFCOM), que é a autoridade reguladora do Reino Unido. Essas duas instituições, então, vão atuar na regulação da radiodifusão, que depende do espectro eletromagnético para operar. Por ser entendido como um bem público de propriedade do Estado, este bem importante e estratégico depende de várias formas de organizar, distribuir e gerir, principalmente porque o caráter público é um traço muito forte no marco legal britânico. Isto significa que toda a atividade de radiodifusão é considerada um serviço público por lei, ainda que seja operado por entes privados e comerciais e, por isso, as instituições vão reforçar o papel de fiscalização junto à BBC e também às corporações midiáticas comerciais.

Historicamente, é importante ressaltar que durante a década de 1980 a televisão terrestre comercial e setores de rádio locais passaram a ser regulamentados pela Lei de Transmissão de 1980 (*Broadcasting Act 1980*) e consolidado pela Lei de Transmissão de 1981 (*Broadcasting Act 1981*). A Lei de Transmissão a Cabo de 1984 (*Cable and Broadcasting Act 1984*) cria a Autoridade da TV a Cabo para promover e regular essa nova indústria. A Autoridade Independente de Transmissão (*Independent Broadcasting Authority - IBA*) prioriza os serviços de televisão e de rádio comerciais adicionais aos serviços da BBC e atua como radiodifusor e regulador (IBA, 2015). IBA é composto por cerca de dez representantes nomeados pelo primeiro-Ministro como o aval do líder da oposição no Parlamento britânico.

A criação da autoridade independente (IBA) ocorre através da celebração de acordos contratuais com os canais comerciais (rede ITV) e franqueados de rádio locais independentes. Estes contratantes concordam em fornecer programas para as suas regiões e o IBA concorda em transmiti-los. O IBA tem amplos poderes para pré-visualizar os programas e aprovar os horários com antecedência de transmissão. A autoridade independente também é responsável pela prestação do serviço ao *Channel 4*, sua subsidiária, que é criada como um corpo em funcionamento. Ao em invés de ser produtor de programa, a sua missão é restaurar gostos e interesses que geralmente não são previstos na grade de programação dos canais da ITV.

Embora tenha seus próprios órgãos de comando e fiscalização, a BBC também está sob o olhar constante do OFCOM ao exercer seus poderes conforme a legislação (Lei de Comunicações de 2003, Carta Real e Acordo de 2006⁷⁹). Segundo o *Relatório Anual 2013*, as audiências continuam valorizando a programação da BBC com índices de audiência elevados, em

1998, 2) aplicar a legislação de defesa do consumidor em assuntos que afetam os consumidores em geral e 3) monitorar o crédito ao consumidor por meio de um sistema de licenciamento de acordo com a Lei de Crédito ao Consumidor de 1974 (OFT, 2013).

⁷⁹ Ver mais detalhes no tópico 3.4.1.2 à frente sobre o OFCOM.

2012: 85% dos adultos do Reino Unido consideram os seus programas de notícias altamente confiáveis; 78% de avaliação positiva para os seus programas de notícias regionais, que fornecem uma ampla gama de boas notícias qualidade sobre a área de atuação; 82% consideram os programas de alta qualidade; 78% classificam os programas que querem assistir como tão importante. Sobre a satisfação geral com todos os principais canais, a avaliação do PSB (Serviço público de radiodifusão) permanece elevada, com quatro em cada cinco espectadores (76%) daqueles que nunca assistiram qualquer canal PSB, alegando ser muito satisfeito (REINO UNIDO, 2013-2014).

A partir de estudos feitos pela União Europeia, constatou-se que vários países pertencentes ao bloco passaram a investir em suas emissoras públicas como alternativa no mercado on-line, oferecendo conteúdo e disputando audiência com os websites privados.

As emissoras públicas hoje são concorrentes poderosas no mercado on-line, mesmo que não tenham de refinar seus esforços através da publicidade, mas sim arrecadar todos os custos do público em geral, gostando da programação ou não. As editoras enviaram proposições para os reguladores para ajudar a encontrar um novo equilíbrio entre o setor privado e o público⁸⁰ (KEESE, 2011, p. 247-248).

Esse posicionamento reflete a importância do caráter regulatório no Reino Unido, que aposta no sistema de comunicação misto, formado por emissoras públicas e independentes ou comerciais, sob o comando do Código de Transmissão do OFCOM, sob a seção 319 da Lei de Comunicações de 2003. A BBC está sujeita a alguns, mas não todos os requisitos do Código de Radiodifusão. Quanto às emissoras independentes britânicas são tratadas no item abaixo sobre o OFCOM, tendo em vista que todas as suas atividades estão submetidas à sua fiscalização, controle e atuação.

Embora a concentração dos meios de comunicação tenha aumentado nos anos 2000 em todo o mundo (principalmente nos EUA com seus conglomerados de rádio e televisão e, no Reino Unido, com a BBC enfrentando a concorrência dos conglomerados independentes, o mesmo que comerciais), os dois modelos de marcos regulatórios se apresentam como pontos de partida para reflexão, estudo e aplicação de mecanismos para a regulação da radiodifusão

⁸⁰ São elas: 1) impostos devem financiar exclusivamente rádio e televisão públicas. Toda publicidade e patrocínio devem ser proibidos; 2) serviços móveis tais como aplicativos devem ser oferecidos por um preço, não de graça. Novos mercados, como o de telefonia móvel, não devem ser desenvolvidos com dinheiro público para empresas públicas. As emissoras públicas deveriam ser autorizadas a entrar na arena móvel, mas devem cobrar por seu conteúdo; 3) na web, as emissoras públicas de radiodifusão devem desenvolver modelos de conteúdo pago. Elas não podem pedir ao público em geral para pagar toda a expansão on-line com uma taxa forçada; 4) as emissoras públicas deveriam diminuir seu número de canais; 5) os orçamentos das emissoras públicas não devem subir mais que a taxa de inflação geral; 6) uma governança corporativa rigorosa deve ser imposta a emissoras públicas. Membros dos governos, administrações e serviços públicos não devem fazer parte dos órgãos administrativos para evitar dependências políticas (KEESE, 2011, p. 247-248).

em qualquer país fora do centro do capitalismo.

A seguir, descrevem-se alguns componentes relevantes dos modelos de radiodifusão em operação atualmente nos EUA e no Reino Unido, considerando aspectos essenciais dos seus marcos regulatórios. São eles: Autoridade regulatória e reguladora; Propriedade – concentração e cruzamento; Conteúdos – limites e pluralismo; Direito de resposta – correção e respeito; Licenciamento – concessão e renovação; Transparência/*accountability* – obrigação e oportunidades; e *Enforcement* – aplicação e coerção.

3.4 COMPONENTES DA REGULAÇÃO

3.4.1 Autoridade regulatória e reguladora

Mesmo com a expansão e ascensão da convergência digital, responsável pelo surgimento e ampliação da comunicação multidirecional ou comunicação de “todos para todos” via rede internacional conectada on-line, a comunicação mediada pelos meios eletrônicos e digitais, em particular a televisão e o rádio (comunicação unidirecional ou comunicação de “um para todos”), ainda possui grande alcance e audiência na produção e distribuição de notícias.

Nas poliarquias do centro do capitalismo, essa dimensão comunicacional é configurada por um conjunto de políticas públicas, incluindo os marcos de regulação. As instituições legais e normativas são delegadas a uma autoridade regulatória que se move sob o controle e fiscalização dos poderes Executivo e Legislativo.

Estados Unidos e Reino Unido têm as suas autoridades reguladoras, com suas especificações legais e infralegais. A *Federal Communications Commission* (FCC) e o *Office of Communications* (OFCOM), respectivamente, operam a regulação dos modelos de radiodifusão comercial, com fins de lucro (rádio e televisão), telecomunicações (dados, sons e imagens) e a internet (interligação de redes) através do espectro eletromagnético.

3.4.1.1 Federal Communications Commission dos EUA (FCC)

Criada pela Lei das Comunicações de 1934 (*Communication Act 1934*), a *Federal Communications Commission* (FCC) substituiu a *Federal Radio Commission* (FRC) de 1927 –

agência independente temporária que, como assinalado, teve por objetivo resolver inúmeros problemas de interferência de frequências criados no início da radiodifusão, com responsabilidade para o licenciamento de estações, elaboração de lotes de faixas de frequência, cobrança de comprimentos de onda das estações e definição de prazos fixos para todas as licenças de rádio. A FCC atua nos Estados Unidos praticamente sobre todos os aspectos da indústria da comunicação e difusão, incluindo a atribuição de frequências, taxas, normas, concorrência, condições de acesso do assinante, comerciais, transmissão de interesse público e utilização de sistemas de comunicações do governo.

A autoridade regulatória fiscaliza as comunicações interestaduais e internacionais via rádio, televisão, fio, satélite e cabo e os serviços de telecomunicações, bem como pode incorporar outros dispositivos comunicacionais à medida que novas tecnologias de comunicação são criadas. Quanto às telecomunicações, a FCC delega às comissões de utilidades públicas (*PUCs - Public Utilities Commissions*) estaduais a regulação dos serviços intraestaduais.

A FCC é constituída por cinco comissários (*commissioners*) indicados pelo Presidente dos EUA e sabatinados pelo Senado para mandatos de cinco anos não coincidentes. Na composição da autoridade reguladora estão previstos a participação de até três comissários indicados pelo mesmo partido político. Sob tais condições de mandatos e indicação, o governo reeleito terá indicado todos os comissários da FCC, inclusive para preenchimento das duas vagas reservadas a membros de outros partidos políticos. O presidente tem o poder de designar, dentre os comissários existentes, o Diretor da FCC (*chairman*) e um comissário da FCC (EUA, 1934).

Além de adotar uma concepção de “modelo de administração”⁸¹ na radiodifusão, a autoridade reguladora considera o localismo como sendo princípio fundamental, compreendendo que seu poder de regular era essencialmente o poder de controlar as estações locais, as relações das estações com os fornecedores de programas de rede e o relacionamento das estações com a comunidade da licença. Ao considerar especial atenção ao valor do localismo, a FCC leva em conta fatores como: (a) se a estação, ou outras estações localizadas na mesma área, tem sido historicamente transmitida através do sistema ou sistemas a cabo dentro dessa comunidade; (b) se a estação de televisão oferece cobertura ou outro serviço local para essa comunidade; (c) se alguma outra emissora de televisão que é elegível para ser transportada por um sistema de cabos

⁸¹ A administração das emissoras foi necessária para prever: “os gostos, necessidades e desejos de todos os grupos substanciais entre o público ouvinte devem ser cumpridos, em alguma proporção justa, por um programa completo, em que o entretenimento, consistindo de música clássica e graus mais leves, religião, educação e instrução, importantes eventos públicos, a discussão de questões públicas, tempo, relatórios de mercado e notícias, e assuntos de interesse para todos os membros da família a encontrar um lugar” (MESSERE, 2004)

em tal comunidade, em cumprimento das exigências da presente secção fornece cobertura jornalística de temas de interesse para tal comunidade ou fornece transporte ou cobertura de esportes e outros eventos de interesse para a comunidade, e (d) evidência de ver padrões em cabo e famílias sem cabo dentro das áreas servidas pelo sistema a cabo ou sistemas de tal comunidade⁸².

Embora a FCC tivesse um controle muito limitado sobre as redes nacionais, ela compreendeu que seu poder de regular era essencialmente o poder de controlar as estações locais, as relações das estações com os fornecedores de programas de rede e o relacionamento das estações com a comunidade da licença. Assim, a avaliação da política pública se baseou em servir os interesses da licença da cidade, munindo o FCC com influência sobre o conjunto da indústria de radiodifusão através da regulação da estação (EUA, 1934).

No período de trinta anos, de 1950 a 1980, a FCC contou com reforço dos tribunais de justiça para colocar em prática uma série de regras estruturais destinadas a oferecer diretrizes para as emissoras sobre o que era ou não aceitável. O acréscimo de regras e de registros levou as emissoras e políticos a questionarem a reforma regulatória na legislação da radiodifusão. Cabe lembrar que a FCC é a única autoridade responsável pela radiodifusão privada-comercial (televisão e rádio), tendo a prerrogativa de analisar os pedidos de concessão ou não, de revogação ou não, de ocupação no espectro das emissoras, considerando-os como de “interesse público, com conveniência e necessidade” (FCC, 2012).

A FCC atua com a delegação de responsabilidades aos seus superintendentes e diretores organizados por função. O presidente da instituição, geralmente, define agenda e direciona o trabalho para as superintendências. Além de operar a maioria do trabalho pesado do cotidiano, estas são responsáveis por processar todas as demandas, analisar e investigar as queixas e colocar em prática o desenvolvimento e implementação de regras, políticas, audiências, entre outras ações e atividades.

A comissão é organizada com sete superintendências (*bureaus*): 1) *Consumer and Governmental Affairs Bureau* - desenvolve ações instrutivas e informativas para consumidores sobre bens e serviços de telecomunicações e contribui para orientar os trabalhos da Comissão. Mantém em funcionamento um Centro de Atendimento ao Consumidor, cuja função é responder questionamentos, perguntas e solicitações – espécie de “ouvidoria”; 2) *Enforcement Bureau* - unidade do FCC responsável pela aplicação da Lei das comunicações, normas infralegais etc.;

⁸² Ver Lei original de Comunicações de 1934, Seção 1. [47 U.S.C. 151] Purposes of act, creation of FCC, p. 1 (EUA, 1934).

3) *International Bureau* – espécie de secretaria de políticas, projetos e programas internacionais que envolvem comunicações, telecomunicações, satélites etc.; 4) *Media Bureau* – cuida de política e programas de licenciamento relativos à mídia eletrônica no país; 5) *Wireless Telecommunications Bureau* – trata da regulação e licenciamento das faixas do espectro radioelétrico para uso das comunicações; 6) *Public Safety & Homeland Security Bureau*: atua buscando uma ação sincronizada entre FCC, forças de segurança, hospitais e o setor das comunicações como um todo; e 7) *Wireline Competition Bureau*: recomenda políticas de serviço universal e a implantação de serviços de telecomunicações avançadas (banda larga etc.) (FCC, 2012).

Além das superintendências, a autoridade reguladora conta com 11 departamentos (*offices*): 1) *Administrative Law Judges Offices*: juizes que presidem as audiências e emitem decisões; 2) *Communications Business Opportunities Offices*: promove a concorrência e a inovação nas telecomunicações e serviços de informação; 3) *Engineering & Technology Offices*: aconselha a Comissão em assuntos técnicos e de engenharia e desenvolve e administra as decisões da Comissão sobre alocações de espectro; 4) *General Counsel Offices*: atua como assessor jurídico chefe da Comissão e representante; 5) *Inspector General Offices*: supervisiona auditorias e investigações relativas aos programas e operações da FCC; 6) *Legislative Affairs Offices*: elo de ligação entre a FCC e o Congresso; 7) *Managing Director Offices*: administra e gerencia o FCC; 8) *Media Relations Offices*: relação com meios de comunicação e a própria FCC; 9) *Secretary Offices*: preserva e supervisiona o recebimento e distribuição de documentos enviados pelo público; 10) *Strategic Planning & Policy Offices*: desenvolve planos estratégicos, identifica os objetivos da política da agência etc.; 11) *Workplace Diversity*: política de recursos humanos da FCC (FCC, 2012).

Os membros desses setores organizacionais compartilham regularmente conhecimentos para cumprir responsabilidades, tais como: desenvolvimento e implementação de programas de regulação; processamento dos pedidos de licenças e outros arquivamentos; incentivo ao desenvolvimento de serviços inovadores; condução de investigações e análise de reclamações; segurança pública e segurança interna (FCC, 2012). Conhecida dos cidadãos por regular as comunicações interestaduais e internacionais via rádio, televisão, fio, satélite e por cabo em todos territórios norte-americanos, a FCC busca assegurar o direito de escolha do consumidor, promovendo oportunidade e regras justas para o desenvolvimento dos serviços de telecomunicações fixa e seu mercado. Além disso, promove investimento economicamente na infraestrutura de telecomunicações de rede fixa e promove o desenvolvimento e a disponibilidade generalizada de serviços de telecomunicações de rede fixa com incentivo ao crescimento econômico

(FCC, 2012).

A autoridade reguladora também tem como meta promover concorrência, inovação e investimento em serviços de banda larga e instalações, tendo em vista apoiar a economia do país e garantir um ambiente competitivo adequado para o desenvolvimento das comunicações. Por outro lado, incentiva o uso equilibrado do espectro nacional e internacional, bem como revisar a regulamentação de mídias para que as novas tecnologias floresçam juntamente com a diversidade e localismo. A FCC ainda proporciona a liderança para fortalecer a defesa da infraestrutura das comunicações norte-americanas (FCC, 2012).

Para dar conta desse processo, os EUA adotam o *trusteeship model* para a regulação do espectro, que é um bem limitado, escasso ao conduzir um determinado número de transmissões de ondas de rádio. O que significa restringir a um certo número de emissoras de rádio e televisão em operação no espectro ao mesmo tempo, sob pena de interferência nas transmissões. “A regulamentação da radiodifusão pelo governo se torna então necessária a fim de evitar o caos no espectro eletromagnético” (AMARAL, 1995, p. 468).

Enfim, a FCC regula o espectro norte-americano com base no processo *command-and-control* (ordene e controle), elaborando e mantendo atualizado um amplo arcabouço de regulamentos técnicos e regras estabelecidas na legislação das comunicações. Além de verificar o uso do espectro, destinado a restringir as interferências da distribuição de frequências, é também responsável pela fiscalização de seu uso, notificando e autuando os agentes privados que desrespeitem as regras estabelecidas (BIGLIAZZI, 2007).

3.4.1.2 Office for Communications do Reino Unido (OFCOM)

Em funcionamento a partir dos anos 20 e 30 do século XX, a BBC manteve o monopólio de radiodifusão até 1954, quando é autorizada pelo Governo e Parlamento a operação da *Independent Television Network* (ITV). Independente da BBC, mais tarde denominada de Canal 3, é a primeira rede nacional de emissoras de televisão comercial. Até 2003, quando passa a ter o OFCOM como autoridade reguladora, a BBC sempre foi regulada somente por uma *Carta Real* e um *Acordo* (espécie de contrato) entre a instituição pública e o Estado, renovados a cada dez anos, com supervisão do Parlamento. A fiscalização ficava por conta do Conselho dos Governadores, explicitado abaixo.

A partir da expansão do setor privado de televisão é que surge a primeira autoridade

reguladora para dar conta da operação das televisões independentes ou comerciais. Trata-se da *Independent Television Authority* (ITA), comandada por um presidente, um vice-presidente e cinco outros representantes nomeados pelo governo britânico para um mandato de cinco anos. Criada pela Lei da Televisão (*Television Broadcasting Act 1954*) (ITA, 2014) para supervisionar a implantação da ITV, a autoridade reguladora foi responsável por determinar o local, a construção e operação das estações de transmissão utilizadas pela rede comercial, bem como para determinar as áreas de franquia e concessão de franquias para cada emissora comercial regional. O tempo das concessões comerciais é estabelecido pelo prazo de dez anos.

Entre 1954 e 1981, a televisão comercial adquire o mesmo dever geral de prover a radiodifusão como “um serviço público para disseminar educação, informação e entretenimento” (REINO UNIDO, 2006), semelhante à BBC. Conforme orientações estatutárias, essas emissoras têm de seguir algumas regras de serviço público como a variedade de programas equilibrados para todos os gostos, incluindo entretenimento leve, eventos esportivos, teatro, música e assuntos educacionais. Entretanto, é a lógica liberalizante do mercado que as mantém financiada por intermédio da publicidade. Em 1974, a *Independent Broadcasting Authority* (IBA) substitui a ITA e passa a regular também os novos pontos de rádios comerciais (*Independent Local Radio* (ILR), regulamentadas pela *Sound Broadcasting Act 1972*). É importante destacar que esta lei marca o início das operações comerciais para o rádio da mesma forma que ocorreu com a televisão nos anos 1950.

Outras regras entram vigor no decorrer dos anos para dar conta da radiodifusão comercial que se expande significativamente nos anos 1980 com a flexibilização das leis. O segundo canal comercial, o *Channel 4*, autorizado pela Lei da Radiodifusão de 1980, começou a transmitir, em 1982, como uma subsidiária integral da *Independent Broadcasting Authority*. O canal é financiado através de assinaturas anuais obrigatórias de empresas independentes de televisão em troca de direitos de publicidade. O sistema de cabo, criado em 1985, é colocado sob o controle regulatório da autoridade de cabo.

A partir do *Broadcasting Act de 1990*, o setor de radiodifusão comercial é reorganizado substancialmente, com as funções reguladoras do *Independent Broadcasting Authority* e *Cable Authority*, remanejadas para a *Independent Television Commission* (ITC)⁸³ e a *Radio Authority* (RA). Enquanto a ITC se encarrega do licenciamento e regulação de todos os serviços do setor de televisão comercial, incluindo ITV (rebatizado *Channel 3* em 1993), *Channel 4*, e os serviços

de cabo e satélite, a autoridade de rádio se responsabiliza pela concessão de franquias por até três novos canais nacionais de rádio comerciais e para o licenciamento e regulação estações comerciais locais (PIERANTI e SANTOS, 2008). No início dos anos 2000, duas novas legislações passam a ser responsáveis pela regulação do sistema de comunicação do Reino Unido: *Office Communications Act 2002* e *Communications Act 2003*. A primeira é uma lei para estabelecer um órgão corporativo (*Office of Communications – OFCOM*), com a finalidade de conferir propostas sobre a regulação das comunicações por este organismo, a partir de determinados reguladores existentes e na Secretaria de Estado. A segunda lei estabelece funções para o OFCOM, entre as quais destacam-se a regulação da oferta de redes e serviços de comunicações eletrônicas e da utilização do espectro eletromagnético e a regulamentação da prestação de serviços de rádio e televisão. Também é responsável por debater fusões envolvendo jornal e outras empresas de mídia e, neste contexto, a alteração da *Enterprise Act 2002*, que proíbe cartel, complô ou acordo prejudicial à competição, *entre outras* providências. A Lei de comunicação de 2003 também fixa regras para a prestação e aplicação dos serviços universais que garantam princípios em defesa da concorrência com base no poder significativo do mercado da União Europeia, com imposição de obrigações adicionais aos detentores de PMS (Poder de Mercado Significativo). O OFCOM ainda estabelece regras aplicáveis em processos de fusão e aquisição (MENDONÇA, 2009)

O OFCOM começa a atuar em 2003 como a nova autoridade reguladora britânica, incorporando e centralizando ações regulatórias feitas por diversas outras entidades até então em operação: *Office of Telecommunications (OfTel)*⁸⁴, *Independent Television Commission (ITC)*, *Radio Authority (RA)*⁸⁵, *Broadcasting Standards Commission (BSC)*⁸⁶ e *Radiocommunications Agency (RAGE)*⁸⁷.

⁸⁴ Criada pela *Telecommunications Act de 1984*, o OFTEL era encarregado por promover a concorrência e manter os interesses dos consumidores no mercado das telecomunicações do Reino Unido (OFCOM, 2013).

⁸⁵ Sobre as atribuições extintas do ITC e RA ver parágrafos anteriores.

⁸⁶ A *Broadcasting Standards Commission* foi criada pela *Broadcasting Act 1996* (REINO UNIDO, 1996) que introduz e atualiza a lei de 1990 para os serviços de rádio e televisão no formato digital. A BSC é responsável por preparar o código de conduta a ser cumprido pelos concessionários comerciais na prevenção de tratamento injusto ou desleal ou interferência com a privacidade de qualquer pessoa física ou jurídica, bem como de monitorar os conteúdos relativos à violência, comportamento sexual, gostos e decência nos serviços de radiodifusão (OFCOM, 2013).

⁸⁷ A *Radiocommunications Agency*, que atuava com escritórios em Londres, País de Gales, Escócia e Irlanda do Norte, era uma agência executiva do Departamento de Indústria e Comércio, responsável pela gestão do espectro de radiofrequências não-militar que envolvia a representação internacional, o comissionamento de pesquisas, a alocação de espectro e licenciamento de sua utilização, mantendo o espectro livre de interferências que pudessem colocar em risco a segurança de pessoas e serviços essenciais à sua utilização (OFCOM, 2013).

Agora, como única autoridade reguladora, o OFCOM é responsável por duas áreas críticas da ação em um ambiente convergente: 1) regular o conteúdo que agora se transmite por qualquer infraestrutura de rede digital, inclusive pelas antigas redes de broadcasting e de telecomunicações; 2) regular a infraestrutura de forma a permitir o florescimento da competição na prestação dos diversos serviços de comunicações eletrônicas (MENDONÇA, 2009).

As decisões e a orientação estratégica são tomadas pelo *OFCOM Board* (“Conselho”), composto por até dez representantes, sendo seis não-executivos, três membros executivos e o presidente não executivo. Os representantes executivos operam a organização e dão satisfação ao Conselho, que, por sua vez, se reúne mensalmente e tem suas agendas, resumos, notas de reuniões publicadas regularmente no site da OFCOM⁸⁸. O Conselho funciona conforme os pressupostos de responsabilidade coletiva através de várias instâncias colegiadas⁸⁹ para cuidar da gestão da organização, da agenda regulatória geral, supervisionar a concessão de espectro, definir e impor padrões de qualidade para a televisão e rádio, considerando nas suas decisões os pontos de vista e os interesses dos que vivem em diferentes partes do Reino Unido. Essa estrutura organizativa do OFCOM inclui um conjunto de instâncias consultivas, técnicas ou deliberativas. Estas pressupõem a participação de representantes dos cidadãos que não estão necessariamente na estrutura formal do governo e aponta para alguma noção de participação civil. “Ou seja, algo que difere de um órgão estatal regular, como uma secretaria de governo ou departamento de Estado diretamente subordinada e dependente do titular governamental” (SILVA, 2010, p. 13).

Responsável pela regulação dos serviços prestados pelos concessionários comerciais, o OFCOM atua junto aos interesses dos cidadãos em relação aos assuntos de comunicações e junto aos interesses dos consumidores em mercados relevantes, neste caso, promovendo a competição e o serviço postal universal. Neste contexto, a autoridade reguladora deve garantir ainda serviços de radiodifusão de qualidade e diversificado, sempre atenta à pluralidade de fornecedores de diferentes serviços de televisão e rádio. A veiculação de conteúdo ofensivos e prejudiciais aos cidadãos, os tratamentos injustos em programas e violação injustificada da privacidade também são alvo da atuação da autoridade reguladora (OFCOM, 2013).

De uma maneira mais geral, o OFCOM se detém sobre três grupos amplos de ações, envolvendo suas atividades de fiscalização e aplicação da lei no segmento das comunicações.

⁸⁸ Ver em funções e papel do ‘Conselho’ (ENCICLOPEDIA, 2013).

⁸⁹ O *Ofcom Board* funciona com as seguintes instâncias colegiadas: *Comitê Executivo; Executivo de Políticas; Conselho de Administração de Concessão de Espectro e Programa de Prêmios; Diretoria de Operações; Comissão de conteúdo; Comitês Consultivos; Ofcom nas Nações e Regiões* (OFCOM, 2013).

O primeiro cuida dos casos sobre concorrência de mercado e direitos do consumidor, sob o viés da *Competition Act 1998* (Lei de Concorrência)⁹⁰ com a finalidade de atuar para evitar infrações que inibam acordos anti-concorrenciais (formação de cartéis, por exemplo) ou abusos de poder econômico; os conflitos entre empresas de comunicação como na falha de negociação comercial entre as partes; investigar as suspeitas na área de comunicações de violar direito do consumidor. O segundo grupo dispõe de casos sobre conteúdos ofensivos ou inadequados, estabelecendo normas para proteger o público dos conteúdos nocivos veiculados por emissoras de televisão e rádio e evitar injustiças ou infrações injustificadas da privacidade praticadas por programas. Por último, detêm-se em casos sobre a gestão do espectro radioelétrico, no sentido de cuidar e administrar o espectro como bem público, especialmente, lidando com irregularidades técnicas como interferências de sinal ou uso ilegal das faixas de frequência (emissoras clandestinas; operação inadequada de equipamentos de transmissão (SILVA, 2010).

O OFCOM é classificado como “pessoa coletiva” pelo *Office of Communications Act 2002* (REINO UNIDO, 2002) e opera segundo as leis definidas pelo Parlamento britânico como: *Communications Act 2003*, *Wireless Telegraphy Act 2006* (REINO UNIDO, 2006a), *Broadcasting Act 1990*⁹¹, *Broadcasting Act 1996* (REINO UNIDO, 1996), *Digital Economy Act 2010*⁹² e *Postal Services Act 2011* (REINO UNIDO, 2011). Com ênfase nas leis de 2003 e de 1996, a autoridade reguladora conta com orientação do *OFCOM Broadcasting Code*⁹³ (Código de Radiodifusão do OFCOM), voltado para as atividades de fiscalização, punição e *enforcement of OFCOM* de conteúdo para televisão e rádio, cobrindo padrões em programas, patrocínio, colocação de produtos em programas de televisão, justiça e privacidade.

A partir da Carta Real, do Acordo e da Lei da Comunicação de 2003, o OFCOM regula a BBC sob diversos aspectos, inclusive a prerrogativa de multar em até 250 mil libras (cerca de 1 milhão de reais) a BBC caso descumpra seus deveres de atuação como serviço público. A

⁹⁰ *Competition Act 1998* é uma lei que regula a concorrência e abuso de posição dominante no mercado, para conferir poderes em relação aos inquéritos efetuados no âmbito do artigo 85 ° e 86 ° do Tratado que institui a Comunidade Europeia, a alteração do *Fair Trading Act 1973*, em relação às informações que podem ser necessárias em conexão com investigações na forma da Lei, bem como prever o significado de “prestação de serviços” no *Fair Trading Act de 1973*. (REINO UNIDO, 1998).

⁹¹ *Broadcasting Act of 1990* levou ao fim a *Independent Broadcasting Authority* e sua substituição pela *Independent Television Commission* e *Radio Authority*. Ambos, agora, substituídos pela Ofcom (REINO UNIDO, 1990).

⁹² *Digital Economy Act 2010* (“DEA”) tem por objetivo coibir a violação de direitos autorais on-line, buscando pontos de vista sobre um código de prática chamada de “*The Online Copyright Infringement Initial Obligations Code*” (REINO UNIDO, 2010).

⁹³ O Código de Radiodifusão, estabelecido a partir das leis para radiodifusão de 1996 e 2003, visa dar conta de padrões em programas, patrocínio e privacidade. É atualizado continuamente a partir das demandas e opiniões pesquisadas entre os telespectadores, ouvintes e emissoras. O Código substituiu os códigos que a Ofcom herdou de seus predecessores - incluindo a *Broadcasting Standards Commission* e a *Independent Television Commission*. (REINO UNIDO, 2015).

cooperação da BBC com o OFCOM está prevista no Acordo como: dispor informações solicitadas; guardar todos os programas de televisão por, pelo menos, 90 dias e todos os programas de rádio por, pelo menos, 42 dias.

Mendel (2011), com base na legislação, ressalta que os poderes mais significativos da OFCOM em relação à BBC se referem ao conteúdo de programação, considerando os códigos que são aplicados para todas as emissoras: Código de Imparcialidade da OFCOM; regras de Código de Programa da OFCOM; regras de notícias e atualidades, adotadas após consulta à OFCOM; cotas de produção original, acordadas com a OFCOM; cotas regionais de programação e produção, também acordadas com a OFCOM; cotas de produções independentes, de acordo com a Lei de Comunicações de 2003; código da OFCOM para surdos e deficientes visuais e modificações a ele relacionadas; e retenção de gravações. A Carta e o Acordo também concedem poderes substanciais a vários ministros de Estado, frequentemente ao titular do Departamento de Estado para Cultura, Mídia e Esporte, para regulamentar ou requisitar alguma ação da BBC.

Ao avaliar os serviços públicos de radiodifusão designados, o OFCOM segue as normatizações da Lei de Comunicações de 2003 ao apresentar seu Relatório Anual 2013 (REINO UNIDO, 2013), analisando os cinco principais canais do Sistema Público de Radiodifusão (*BBC One, BBC Two, ITV-Channel 3, Channel 4 e Canal 5*). Enquanto a rede de transmissão ITV (Channel 3) é constituído de 15 canais regionais e um nacional, a BBC é responsável por 10 canais.

Além de incentivar a inovação e eficiência na gestão do espectro de radiodifusão, tanto a FCC quanto o OFCOM licenciam, monitoram, atendem reclamações e aplicam sanções a partir das diretrizes sobre padrões básicos de conteúdo estabelecidos na legislação, na tentativa de garantir serviços de qualidade, dinamismo do mercado competitivo dos serviços de comunicações e transmissão. No cumprimento das prerrogativas do Estado Democrático de Direito, as autoridades reguladoras das poliarquias buscam manter atualizado o amplo arcabouço de regulamentos técnicos e regras estabelecidas na legislação, verificando desde o uso do espectro para evitar interferências da distribuição de frequências até a fiscalização de seu uso pelos radiodifusores no que se refere ao conteúdo e no respeito às obrigações de serviços e interesses públicos. A seguir, os componentes regulatórios analisados conforme dito anteriormente.

3.4.2 Propriedade – concentração e cruzamento

A concentração de propriedade nas comunicações e o controle simultâneo de vários meios de comunicação numa mesma área ou região (jornal, rádio e televisão etc.) são duas práticas de mercado discutidas há anos como base de leis antitruste em todo o mundo Ocidental. Além de serem consideradas relevantes para o desenvolvimento econômico e social de um país, essas normas combatem o monopólio e o oligopólio nos mercados como prejudiciais a qualquer setor da economia. Prejudicial não só por limitar a oferta de melhores produtos por menores preços aos consumidores, mas, sobretudo, por restringir mecanismos de livre concorrência e de estímulo à inovação. Entretanto, em alguns mercados vistos como monopólios naturais (transmissão de energia ou de água), a concentração é tolerada mediante a adoção de regras que evitem o exercício do 'poder de mercado significativo' que tem aquela empresa. Questões sociais, políticas e culturais também são consideradas nesse debate, na medida que os meios de comunicação de massa, principalmente, os audiovisuais e eletrônicos, são espaços de circulação de ideias, valores e pontos de vista, e, portanto, são fontes dos cidadãos no processo diário de troca de informação e cultura. Nos EUA e no RU, diversidade, pluralidade e pluralismo têm sido bases de seus marcos regulatórios nas comunicações para garantir a efetividade da democracia. A seguir, como a FCC e OFCOM lidam com a concentração da propriedade e a propriedade cruzada.

3.4.2.1 Estados Unidos

A partir dos marcos regulatórios das telecomunicações e das autoridades reguladoras autônomas de 1927 (RFC) e 1934 (FCC), os Estados Unidos buscam fomentar a pluralidade e diversidade de conteúdos ao garantir que os veículos de comunicação sejam corporações sob o controle de grupos econômicos distintos, com diferentes interesses que possibilitem pontos de vistas dos mais vários segmentos sociais.

A Lei de Telecomunicações de 1996 obriga a FCC a rever as suas regras de propriedade a cada quatro anos e determinar se alguma dessas regras limitam a concorrência. A autoridade reguladora deve revogar ou modificar qualquer regulamentação que não atenda ao interesse público, com conveniência e necessidade. Há regras bastante detalhadas e rígidas sobre a propriedade cruzada de veículos de comunicação, que respeitam as legislações de 1934, de 1996

e todas que se encontram no Código Federal de Regulações (EUA, 2014).

As regras restritivas à propriedade na radiodifusão nos EUA remetem ao início dos anos 1940. A primeira regra relativa à modalidade da propriedade múltipla foi a *Local Radio Ownership Rule* (1941), estabelecendo que um radiodifusor não poderia deter estações de TV que alcançassem mais de 35% dos lares americanos. Em 1946, a *Dual Television Network Rule* dispunha sobre a proibição de uma das grandes redes de TV de adquirir outra grande rede (propriedade múltipla). Já, em 1964, o Congresso aprovou a *Local TV Multiple Ownership Rule* que proibia a uma mesma empresa deter mais de uma estação de TV dentro de um mesmo mercado, a não ser que tal mercado tivesse ao menos oito emissoras de TV. Em 1970, foi instituída a primeira medida restritiva de propriedade cruzada (*cross-ownership*) que impedia uma mesma corporação de comunicação deter uma estação de rádio e de TV no mesmo mercado. É a *Radio/TV Cross-Ownership Restriction* (PINHEIRO, 2014, p. 98).

A proibição do controle simultâneo de um jornal diário impresso e uma estação de radiodifusão (TV ou rádio) na mesma localidade é de 1975. A *Newspaper /Broadcast Cross-Ownership* estabelecida pela FCC tem como base apenas os seus amplos poderes de proteção ao interesse público. Em outras palavras, segundo Pinheiro (2014), a restrição à propriedade cruzada *Jornal-TV* surge de uma medida regulatória, não de uma ação legislativa e é aplicada retroativamente. Como já dito, a Suprema Corte nos EUA tem garantido medidas instituídas pela FCC a favor e contra, quando se afeta o interesse público. Os conglomerados de comunicação estão sempre contestando na justiça a implementação dessa regra de propriedade cruzada, mas a FCC tem sido obrigada a mantê-la devido a determinação judicial.

Essas regras, quando criadas, impediam (1) que um concessionário controlasse mais de uma emissora do mesmo tipo no mesmo mercado (*Duopoly Rule*); (2) que um mesmo concessionário controlasse mais de uma emissora de TV em VHF ou uma combinação de emissoras de rádio AM/FM (*One-to-a-Market-Rule*); (3) que se outorgassem concessões de radiodifusão a pessoa física ou jurídica que fosse proprietária, controlasse ou operasse jornal diário na mesma área geográfica (*Cross-Ownership Rule*); e, (4) que um mesmo grupo controlasse emissoras de rádio e televisão acima de certos limites percentuais de alcance dos domicílios no mercado nacional de televisão (*Multiple Ownership Rules*).

A *Telecommunications Act of 1996* trouxe modificações significativas nas regras da FCC sobre afiliadas de estações e restrições à propriedade cruzada. As estações podem escolher afiliação com mais de uma rede e, embora, sejam impedidas de fusão ou compra fora

outras redes, as emissoras têm permissão para iniciar novos serviços de programas. Pela primeira vez, as emissoras foram autorizadas a possuir sistemas de televisão a cabo próprias, mas a propriedade de jornais no mesmo mercado é vetada. A Lei permite a continuação dos *Local Marketing Agreement* (LMAs)⁹⁴ ou acordos de comercialização locais e retira as restrições anteriores sobre controle comum de emissoras de rádio e televisão nos cinquenta maiores mercados – regra de um-para-um.

Quanto à propriedade nacional nos EUA, não há limite para o número de emissoras de televisão. Uma única entidade pode possuir uma emissora em todo o país, enquanto um grupo de emissoras, coletivamente, não pode atingir mais de 39% do mercado de domicílios com televisão no âmbito nacional. Em relação à propriedade múltipla de televisão local, uma entidade pode ser proprietária de duas estações na mesma área de mercado (DMA⁹⁵) se (1) as áreas de serviço das emissoras não se sobrepuserem ou (2), pelo menos, uma das emissoras não estiver classificadas entre as quatro principais estações com base no mesmo mercado (DMA) e, pelo menos, oito emissoras de televisão aguentarem-se no mercado após a combinação proposta.

Em relação às restrições da propriedade de rádio local, a legislação impõe uma série de regras com base numa escala que varia de acordo com o tamanho do mercado⁹⁶. Em relação às restrições de propriedade cruzada, a legislação dispõe que uma entidade pode, direta ou indiretamente, possuir, operar ou controlar até duas emissoras comerciais de televisão (se for permitido pela regra de propriedade múltipla de televisão local) e uma estação de rádio comercial situados como descrito nas regras de propriedade de rádio local. A restrição à propriedade cruzada *Jornal-TV* também é uma medida regulatória instituída pela FCC e não pelo Congresso norte-americano, que é mantida como regra pela Suprema Corte. Não obstante, uma entidade

⁹⁴ O uso mais comum de um *LMA* em televisão é criar os duopólios entre as estações, permitindo a consolidação e partilha de recursos entre elas, tais como instalações, pessoal, vendas de publicidade e programação (regras da FCC não proíbem a consolidação operacional de propriedade conjunta e / ou estações operadas). A partilha de recursos entre as estações dessa maneira pode permitir operações mais ágeis e de baixo custo de várias estações (DUOPOLIOS, 2013).

⁹⁵ DMA é uma região onde a população pode receber as mesmas (ou similares) ofertas emissoras de televisão e rádio e, pode também, incluir outros tipos de mídia, incluindo jornais e conteúdo da Internet.

⁹⁶ Segundo a norma da FCC: (a) em um mercado com 45 ou mais estações a mesma entidade pode deter até 8 estações de rádio, com não mais de 5 delas no mesmo tipo de serviço (AM ou FM); (b) se o mercado tiver entre 30 e 44 estações de rádio, a mesma entidade pode deter até 7 estações, com não mais de 4 no mesmo tipo de serviço; (c) se houver entre 15 e 29 estações de rádio no mercado, a mesma entidade pode deter até 6 estações, com não mais de 4 no mesmo tipo de serviço; e (d) se houver menos de 14 estações de rádio, a mesma entidade pode deter até 5 estações, com não mais de 3 no mesmo tipo de serviço, desde que não detenha mais de 50% de todas as estações de rádio naquele mercado. (FCC, 2012).

não pode ultrapassar alguns números com exceções⁹⁷.

Embora essas flexibilizações da propriedade tenham eliminado restrições nacionais sobre o número de estações que uma emissora de rádio ou TV pode possuir, a propriedade cruzada entre mídia impressa e televisão continua proibida. No entanto, a FCC vem tentando ao longo do tempo “racionalizar e modernizar as regras de propriedade dos meios de comunicação, incluindo eliminar proibições obsoletas em relação à propriedade cruzada de jornal-rádio e TV-rádio”⁹⁸. Contudo, a Justiça nos Estados Unidos⁹⁹ tem mantido as limitações à propriedade cruzada, inclusive determinando que a FCC encontre formas para garantir o controle da comunicação para mulheres e grupos étnicos¹⁰⁰.

No relatório de 2014 (EUA, 2014a), a FCC volta a solicitar flexibilização nas regras de propriedade cruzada, ressaltando que se recusou a restabelecer os limites de propriedade dos meios, adotados na Ordem de Revisão de 2002. A comissão, modestamente, relaxa a proibição da propriedade cruzada de jornais/rádiodifusão (Tevê e Rádio). A nova regra proposta adota a presunção de que uma renúncia do Estado a propriedade cruzada não é incompatível com o interesse público.

Independente da avaliação ou aprovação das propostas de mudanças feitas pela FCC, as regras em vigor até a data de elaboração desse estudo são as seguintes: *Newspaper and Broadcast Station Cross-Ownership Rule*: proibição de propriedade simultânea de um jornal

⁹⁷ São elas: (1) se, pelo menos, 20 rádios de propriedade independente permanecerem no mercado após a concentração, uma entidade pode, direta ou indiretamente, possuir, operar e controlar até: (a) duas emissoras de televisão comercial e seis estações de rádio comerciais (se for permitido pelas regras relevantes) ou (b) uma televisão comercial e sete estações de rádio comerciais (na medida em que uma entidade seria autorizada a possuir duas emissoras de televisão comercial e seis estações de rádio comerciais, e na medida permitida pela regra de propriedade múltipla de rádio local); (2) se, pelo menos, dez rádios de propriedade independente permanecerem no mercado após a concentração, uma entidade pode, direta ou indiretamente, possuir, operar ou controlar até duas emissoras de televisão comercial e quatro estações de rádio comercial (até o limite permitido pela múltipla rádio local regra de propriedade); (3) se nos maiores mercados, uma entidade possuir até duas estações de televisão e seis de rádio ou uma emissora de Tevê e sete estações de rádio. (FCC, 2012).

⁹⁸ Comunicado feito por Justin Cole, porta-voz da FCC (WYATT, 2012).

⁹⁹ Por exemplo, uma corte federal na Filadélfia anulou uma proposta de 2007 da FCC *unbundling* em inglês para afrouxar restrições sobre propriedade cruzada de jornais e emissoras na mesma cidade, noticiam Bill Carter [*The New York Times*, 7/7/11] e Cecilia Kang [*Washington Post*, 7/7/11]. A corte afirmou que a FCC não deu tempo suficiente para aviso oficial e comentários públicos sobre as novas regras, como a lei requer. A anulação não deve ter um efeito imediato e apenas enviou a questão de volta à FCC, que já tinha como obrigação reavaliar as regras de propriedade. Em declaração, o conselheiro geral do órgão, Austin Schlick, não mencionou a determinação e, em vez disso, citou a aprovação, pela corte, de outras regras para propriedade, alegando que a decisão “reafirma a autoridade da FCC de promover competição, regionalidade e diversidade no mercado moderno” (OBSERVATÓRIO, 2011).

¹⁰⁰ Nos EUA a *Minority Media and Telecommunications Council* (MMTC) é uma organização nacional sem fins lucrativos dedicada a promover e preservar a igualdade de oportunidades e direitos civis nos meios de comunicação, telecomunicações e banda larga, e acabar com a exclusão digital. A MMTC é geralmente reconhecida como principal defensor da nação para o avanço minoria nas comunicações. Ver mais no site da instituição (MMTC, 2013).

diário e uma estação de TV ou rádio (AM, FM ou TV) se a abrangência do sinal sobrepor a área de circulação da cidade do jornal. A FCC extinguiu esta regra em 2006, mas a justiça americana derrubou a decisão da FCC por algumas technicalidades. Hoje está valendo; 1) *National Radio and TV Ownership*: não há mais limitações ao número de estações de TV que uma entidade pode ter, contanto que o mesmo grupo econômico não detenha mais de 39% do mercado; 2) *Dual TV Network Ownership Rule*: proíbe a fusão entre as quatro maiores redes de TV americanas: ABC, CBS, Fox, and NBC; 3) *Local TV Multiple Ownership Rule*: pode-se deter até duas estações de TV na mesma área geográfica (DMA – *Designated Market Area*) se, alternativamente: (a) as áreas dos serviços não se sobrepuerem; ou (b) se ao menos uma das estações não estiver colocada entre as quatro primeiras naquela área geográfica e ao menos 8 estações de TV independentes permaneçam naquele mercado após a operação societária.¹⁰¹; 4) *Local Radio/TV Cross-Ownership Rule*: a regra a ser aplicada depende do tamanho do mercado: (a) caso haja ao menos 20 estações de TV independentes, a mesma entidade pode deter até 2 estações de TV e 6 de rádio. (b) caso haja ao menos 10 estações de TV independentes, a mesma entidade pode deter até 2 estações de TV e 4 de rádio; e (c) em mercados menores a mesma entidade pode deter até 2 estações de TV e uma de rádio; 5) *Local Radio Ownership*: a regra a ser aplicada também depende do tamanho do mercado: (a) em um mercado com 45 ou mais estações a mesma entidade pode deter até 8 estações de rádio, com não mais de 5 delas no mesmo tipo de serviço (AM ou FM); (b) se o mercado tiver entre 30 e 44 estações de rádio, a mesma entidade pode deter até 7 estações, com não mais de 4 no mesmo tipo de serviço; (c) se houver entre 15 e 29 estações de rádio no mercado, a mesma entidade pode deter até 6 estações, com não mais de 4 no mesmo tipo de serviço; e (d) se houver menos de 14 estações de rádio, a mesma entidade pode deter até 5 estações, com não mais de 3 no mesmo tipo de serviço, desde que não detenha mais de 50% de todas as estações de rádio naquele mercado (PINHEIRO, 2014, p. 108).

No que se refere ao uso de capital estrangeiro nas empresas de radiodifusão nos Estados Unidos, o *Communications Act de 1934*, revisado pelo *Telecommunications Act de 1996*, estabelece uma limitação de 25% de participação de estrangeiros no capital votante de concessionários de radiodifusão. Segundo Lopes (2010), esse é um dos únicos pontos não alterados pelas intensas desregulamentações promovidas nos últimos anos pela FCC, principalmente pelas reformas do setor nas legislações de 1996 e 2002.

¹⁰¹ De acordo com a regra se, alternativamente: (a) as áreas dos serviços não se sobrepuerem; ou (b) se ao menos uma das estações não estiver colocada entre as quatro primeiras naquela área geográfica e ao menos 8 estações de TV independentes permaneçam naquele mercado após a operação societária.

Os Estados Unidos não têm regras referentes à propriedade por estrangeiros para a TV a Cabo, transmissões por satélite, imprensa escrita ou serviços de telecomunicações. (...) Tais limitações não se aplicam aos portais da Internet hospedados nos Estados Unidos. Há, atualmente, plena liberdade para a atuação de estrangeiros no setor. A *Federal Communications Commission* (FCC) vem, nos últimos tempos, realizando uma série de estudos para a alteração das regras atualmente vigentes – contudo, o intuito anunciado é a manutenção da liberdade na rede, inclusive no que concerne aos investimentos estrangeiros no setor (LOPES, 2010, p 5-6).

3.4.2.2 Reino Unido

A regulação da propriedade não está no centro das políticas de promoção da pluralidade do sistema privado-comercial de radiodifusão. Entretanto, é um mercado fora dos EUA de grande relevância para o debate sobre o pluralismo da comunicação social e os regulamentos da União Europeia.

Em território britânico é permitido a propriedade de várias mídias, mas desde que se sujeite à lei geral de concorrência e à análise quanto ao interesse público dos empreendimentos. *Competition Act 1998* (REINO UNIDO, 1998) é uma lei que regula a concorrência e abuso de posição dominante no mercado, para conferir poderes em relação aos inquéritos efetuados no âmbito do artigo 85 ° e 86 ° do Tratado que institui a Comunidade Europeia, a alteração do *Fair Trading Act 1973*, em relação às informações que podem ser necessárias em conexão com investigações na forma da Lei, bem como prever o significado de “prestação de serviços” no *Fair Trading Act de 1973*.

Quanto à propriedade de transmissão de rádio, a legislação não coloca qualquer tipo de restrição à posse de licenças de rádio analógica nacional. Em caso de rede nacional digital multiplex de rádio e televisão (banda de largura fixa que contém uma série de canais de rádio/TV), a regra estabelece que ninguém pode ter mais de uma rádio nacional multiplex ao mesmo tempo. Contudo, no espaço local, não se pode manter duas licenças para a sobreposição de serviços de rádio multiplex (serviços são considerados sobrepostos quando o público potencial de um multiplex é superior a 50% do público potencial de outras multiplexes). Também não se pode adquirir um novo certificado quem possuir mais de duas licenças locais, que se sobreponham à licença adquirida e que tenha mais de 55% do total de pontos disponíveis¹⁰². A aquisição de uma licença de rádio local não poder ser feita por quem adquirir mais de 45% do total de pontos em uma área relevante.

¹⁰² Avaliação da sobreposição de licenças e cálculo de pontos envolvem cálculos complexos. Os pontos são atribuídos a particulares estações de rádio de acordo com o grau de cobertura da audiência potencial conseguido pelas estações.

A propriedade cruzada está prevista no Reino Unido com algumas restrições na legislação. A aquisição de uma licença de *Canal 3* é vetada se o interessado detiver um ou mais jornais de circulação nacional que tenham juntos 20% ou mais do mercado. Essa regra vale também para o âmbito local. Outras regras são utilizadas a partir de um complexo sistema de pontuação para sopesar o impacto de licenças nacionais e locais de TV e rádio e jornais de circulação local e nacional (OFCOM, 2013).

Além disso, nenhuma licença regional comercial (*Canal 3*) pode controlar mais de 20% do mercado de jornais na região ou possuir uma estação de rádio local com cobertura de mais de 45% da mesma área. A legislação também proíbe a posse de um jornal e de uma rádio em local que o jornal seja responsável por mais de 50% da circulação na área de cobertura da estação radiofônica. As regras de propriedade cruzada são revistas a cada três anos pelo OFCOM de acordo com a Lei de Comunicações de 2003. As empresas com licenças de TV aberta também não podem adquirir licença para operar TV a cabo. Esta, por sua vez, tem obrigação de utilizar conteúdo nacional, devendo as prestadoras de cabo e satélite transmitirem todos os canais abertos nacionais.

As restrições específicas à propriedade estrangeira de Rádio, TV e jornais não constam nos regulamentos britânicos. Há apenas normas genéricas sobre a concentração de propriedade da mídia. Partidos, organizações políticas e religiosas, agências de publicidade, autoridades locais não estão desqualificadas a possuir licenças de radiodifusão de qualquer tipo. Em outros casos a licença pode ser concedida sob reserva da aprovação da autoridade reguladora. Quanto à participação de capital internacional nas TVs abertas é permitido o máximo de 49% em todas as licenças *free-to-air* (não codificadas), com determinação de que o controle das empresas deve permanecer nas mãos de investidores de empresas de TV a cabo ou de empresas de telecomunicações do Reino Unido.

Em síntese, no que se refere à concentração da propriedade ou propriedade cruzada na radiodifusão dos Estados Unidos e Reino Unido, ressalta-se que existem regras a serem seguidas pelas empresas de comunicação com mais ou menos limitações. Nos EUA, a restrição não está no número de emissoras nacionalmente que um grupo de emissoras pode ter, mas sim se este grupo atingir mais de 39% do mercado de domicílios. No que se refere à propriedade múltipla de televisão local, uma entidade pode ser proprietária de duas estações na mesma área de mercado, seguindo restrições caso haja poucas ou muitas emissoras de rádio. Apesar das flexibilizações de propriedade de meios ter eliminado restrições nacionais sobre o número de estações que uma emissora de rádio ou TV pode possuir, a propriedade cruzada entre mídia

impressa e televisão continua proibida. Esta restrição vem sendo questionada a cada revisão das regras pela FCC, mas a Suprema Corte tem bloqueado.

No Reino Unido, por sua vez, o que estabelece limites à propriedade comercial de emissoras de rádio e televisão é a lei geral de concorrência e a análise quanto ao interesse público dos empreendimentos. Existem regras para possuir rede nacional digital multiplex de rádio e televisão e a propriedade cruzada não é proibida. Existem algumas restrições legais, como por exemplo: a aquisição de uma licença de televisão é vetada se o interessado detiver um ou mais jornais de circulação nacional que tenham juntos 20% ou mais daquele mercado sugerido.

Assim, tanto norte-americanos quanto britânicos têm como marco em seus sistemas de comunicação a regulação da propriedade nas telecomunicações (inclui radiodifusão). Considera-se não só à legislação antitruste, bem como o arcabouço legal e normativo historicamente configurado para dar conta do interesse público e do serviço público que compõem o mercado das comunicações.

3.4.3 Conteúdos – limites e pluralismo

Mesmo sendo um assunto controverso em vários países do mundo, a regulação de padrões de conteúdo na programação e na publicidade veiculados pelas emissoras de radiodifusão é compreendida como garantia contra ofensas, danos e prejuízos aos telespectadores e ouvintes. Existem várias justificativas para que essa regulação exista e seja sempre aperfeiçoada. Uma delas é a necessidade de uma regulamentação atenta aos comentários injustos ou ofensivos que podem atingir os cidadãos através de material que incite ao ódio, à discriminação e ao crime, ou veicule propaganda enganosa etc. A regulação de padrões de conteúdo também deve “garantir proteção do direito à informação correta; proteção da sociedade, com o respeito às normas culturais e aos costumes das comunidades, evitando o estímulo ao comportamento criminoso; e a proteção das crianças e adolescentes” (MENDEL E SALOMON, 2011, p. 28).

3.4.3.1 Estados Unidos

A regulação de conteúdo na radiodifusão não é muito significativa como em outros países como, por exemplo, no Reino Unido. Mendel e Salomon (2011) apontam os EUA em suas pesquisas como o país com menor grau de regulação nesse aspecto, ressaltando que há

algumas regras para os serviços prestados pelas emissoras abertas, não codificadas (*free-to-air*), proibindo a veiculação de materiais classificados como obscenos, indecentes ou profanos.

O material obsceno não deve ser transmitido nunca, enquanto conteúdos indecentes e profanos só podem ir ao ar no horário de 22h às 6h. A autoridade reguladora norte-americana (FCC) lida diretamente com as queixas relacionadas à obscenidade, indecência e profanação, mas as reclamações envolvendo propagandas são encaminhadas a um órgão autorregulador da Junta Nacional de Revisão de Publicidade (*National Advertising Review Board*).

Por outro lado, com a aprovação da Lei de Decência na Radiodifusão (*Broadcast Decency Enforcement Act*), em 2005, as emissoras podem sofrer significativas consequências financeiras quando punidas pela transmissão de conteúdo obsceno, indecente ou profano¹⁰³. A lei também leva as corporações de comunicação adotarem um sistema de classificação etária para identificar a programação violenta, sexual e indecente ou censurável. A exigência da classificação consta na Lei de Telecomunicações de 1996, mas a aplicação do sistema é voluntária. Quanto às denúncias e sanções sobre atividades infratoras, ressalta-se que a autoridade reguladora sempre deve oferecer à concessionária a oportunidade de responder às alegações feitas contra ela.

A regulamentação estadunidense também prevê a inclusão de dispositivos como o V-Chip nos televisores e computadores, dando às famílias capacidade e ferramentas para controlar através de softwares os conteúdos da programação que entra em suas casas e, de certa forma, influencia jovens e crianças. O dispositivo permite-lhes bloquear conteúdos eletronicamente impróprios. Geralmente, as emissoras classificam os programas de maneira que possam ser bloqueados pela tecnologia V-chip nos televisores e aparelhos decodificadores digitais. A publicidade também é alvo de algum tipo de regulação através de leis de proteção ao consumidor que proíbem a propaganda enganosa. Além disso, por questões de saúde pública e para proteger o público infantil, a publicidade de alguns produtos e serviços é proibida ou sujeita a restrições de horário. Não é raro encontrar regras gerais para a propaganda que adotam padrões de conteúdo semelhantes aos aplicados à programação. No que se refere à publicidade de medicamentos sob prescrição médica, de bebidas alcoólicas e de cigarros e outros produtos do tabaco, os Estados Unidos têm regras bem mais permissivas que refletem as distintas visões

¹⁰³ “A lei permite que a FCC multe as emissoras em US\$ 325 mil por veiculação indevida, mas a multa máxima chega a US\$ 3 milhões. A FCC pode até revogar a licença de uma estação ou mesmo punir as pessoas que aparecerem em programas divulgando esse tipo de conteúdo. Além disso, a radiodifusão de material obsceno também é um crime federal, permitindo ao Departamento de Justiça processar emissoras infratoras. Na prática, porém, até hoje não foi aplicada nenhuma penalidade mais severa do que a multa, e as emissoras costumam recorrer aos tribunais, arrastando os processos por anos” (MENDEL e SALOMON, 2011, p. 36).

sobre os riscos para o consumidor. Por exemplo, os blocos de anúncios não são claramente diferenciados do restante da programação para garantir que o público não seja inconscientemente exposto a mensagens publicitárias, podendo o comercial começar a qualquer momento (MENDEL e SALOMON, 2011, p. 34).

Além da regulação do conteúdo negativo, a normatização também prevê obrigações positivas de conteúdo, estabelecendo às emissoras cotas mínimas de programas produzidos por profissionais sem vínculo com qualquer emissora particular de radiodifusão, ou seja, produtores independentes. A ideia é garantir espaço à diversidade de vozes e talentos nos serviços de maior audiência. A medida, além de contribuir para reduzir o impacto negativo das configurações concentradas de propriedade da mídia, também colabora para o fortalecimento econômico do setor de produção autônoma (IDEM).

De 1970 a 1991, a FCC impôs restrições severas às grandes redes de TV na venda de direitos de distribuição de seus programas, visando fomentar a produção independente. Com o advento do neoliberalismo essas regras são flexibilizadas para compensar a perda de audiência e mercado que as redes enfrentam a partir da expansão da TV a cabo. “Em 1995, 50% dos programas exibidos no horário nobre da televisão dos Estados Unidos haviam sido feitos por produtoras independentes. Este número caiu muito, e hoje está no patamar de 18%” (IBIDEM, p. 42).

As emissoras estadunidenses também têm obrigação de levar ao ar noticiários e outros programas com temas de interesse público para as comunidades na base geográfica da concessão. As emissoras devem colocar à disposição de qualquer cidadão informações públicas dos documentos relevantes sobre suas operações e negociações feitas com a FCC. “A fiscalização pelo cidadão é importante nos Estados Unidos porque a FCC não monitora as emissoras, apenas usa as queixas do público para atuar sobre elas com medidas regulatórias” (IBIDEM, p. 43).

3.4.3.2 Reino Unido

A oferta de conteúdo de interesse público é o centro das políticas de promoção da pluralidade nas emissoras comerciais, da mesma forma que nas operadoras públicas. Historicamente, até os dois canais comerciais de televisão (*Canal 4 e Canal 5*) são obrigados a veicular programas com conteúdo de serviço ao cidadão, em troca do acesso a uma licença válida em

tudo o território britânico. Contudo, a Lei de Comunicação de 2003 trouxe como inovação, além da criação da autoridade reguladora única (OFCOM), a adoção de um mecanismo interessante para promover a regulação do conteúdo. Trata-se da “alfabetização midiática” (*Media Literacy*) que orienta e ensina o cidadão a controlar o seu próprio acesso e consumo de conteúdo, sendo o OFCOM obrigado a promover essa “alfabetização” para: 1) encorajar ações que promovam um melhor entendimento do público sobre a natureza e as características do material publicado ou transmitido pela mídia eletrônica; 2) encorajar e promover ações que melhorem a consciência do público sobre quais são os meios de mídia eletrônica disponíveis e os sistemas que podem ser utilizados para regulá-los ou controlá-los – por exemplo, a criação de ferramentas para auxiliar as famílias no controle da programação da televisão digital fora da faixa etária dos filhos (MENDONÇA, 2009, p. 135).

A legislação britânica coloca o foco da diversidade no conteúdo dos noticiários, sendo o OFCOM responsável por assegurar as normas de proteção ao público no que diz respeito a conteúdos nocivos veiculados na televisão e no rádio, que são investigados em resposta a uma denúncia ou por iniciativa própria. O Código de Radiodifusão funciona como um resumo das normas infralegais e dispõe sobre os padrões que devem ser obedecidos pelas empresas de radiodifusão.

O Código trata dos mais diversos conteúdos em itens como: proteção de menores de 18 anos; danos e ofensas; crime; religião; imparcialidade, precisão e indevida proeminência de pontos de vista e opiniões; eleições e referendos; equidade; privacidade; patrocínio (*sponsorship*); temas comerciais e outros assuntos. Isso inclui a proteção contra o tratamento injusto ou infrações injustificadas da privacidade praticadas por programas de televisão ou rádio (REINO UNIDO, 2015).

A exigência que as notícias sejam apresentadas com a “devida exatidão” (ou “adequada ou apropriada ao assunto e à natureza do programa”) e que qualquer erro seja imediatamente corrigido estão previstos no Código. No Reino Unido são exigências estatutárias em relação à exatidão e à imparcialidade nas notícias. Numa “democracia saudável precisa de uma mídia que exponha fatos sem distorções enviesadas, para que o cidadão possa tirar suas próprias conclusões. É importante que haja um compromisso expresso nesse sentido” (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 28).

Outras duas abordagens gerais são utilizadas no Reino Unido para tentar conciliar a oferta de programas para o público adulto, de um lado, com o compromisso de proteger crianças e adolescentes, de outro. A primeira abordagem é o divisor de horários, já que a partir de

uma determinada hora (21h para televisão aberta e não codificada e a partir das 22h para as emissoras via satélite e a cabo que devem ter transmissão codificada), a emissora começa a exibir programas com conteúdos para adultos, adicionando progressivamente aqueles submetidos a maior restrição – devendo estar sempre dentro dos limites legais e regulamentares. A outra, refere-se à orientação do público quanto ao conteúdo do programa que será exibido, disponibilizando informações prévias (inclusive a classificação dos programas de TV segundo a idade mínima recomendada) que permitem aos pais ou adultos responsáveis decidirem pela permissão ou não que os menores continuem assistindo – ou mesmo se eles próprios querem assistir (MENDEL; SALOMON, 2011).

Outros conteúdos, como a proteção contra a incitação ao crime e contra o discurso de ódio, também merecem atenção no marco regulatório britânico, cujos contratos de prestação de serviços com as emissoras versam sobre o assunto. Mesmo sendo controversos, há leis que tipificam os crimes que possam ser considerados ofensas à ordem pública (IDEM).

A regulação de conteúdo, que se transmite por qualquer infraestrutura, inclusive pelas antigas redes de *broadcasting* e de telecomunicações, também é vista como um ponto de partida nas políticas de comunicação. Essa regulação permite o “fluxo livre” de conteúdo e ideias com a finalidade de assegurar o acesso e a pluralidade de informação ao cidadão (WEINSTEIN, 2004, apud MENDONÇA, 2009, p. 128). Não basta assegurar o livre fluxo de informação por intermédio das redes de radiodifusão se houver negação das demandas sociais para proteger os valores morais e de bom gosto da sociedade britânica, principalmente em relação a maior sensibilidade do público infantil à alteração desses padrões culturais. Por exemplo, os cidadãos britânicos não aceitam a transmissão de sexo explícito na rede aberta de televisão, embora outros países europeus não compartilhem desta determinação (HOOPER, 2005, apud MENDONÇA, 2009, p.129).

No Reino Unido, o Código de Radiodifusão, em sua versão de 2013, redigido à luz da Lei de Direitos Humanos e da Convenção Europeia de Direitos Humanos, passa por consulta pública antes de ser aprovado. Em sintonia com as diretrizes da União Europeia consolida os assuntos como parâmetros de conteúdo em programas, patrocínio, publicidade, privacidade e tratamento justo. Sua configuração reafirma pressupostos exigidos pelas leis que apoiam cada seção, os significados dimensionados pelo agente regulador a cada conceito, as normas em si e as orientações para sua interpretação e aplicação.

De acordo com o Código, as emissoras britânicas precisam se familiarizar com as audiências públicas promovidas pelo OFCOM e garantir que o conteúdo de sua programação

esteja sempre de acordo com o contexto e em sintonia com as necessidades editoriais dos programas sobre qualquer assunto que desejem fazer, mas à luz da legislação geral (REINO UNIDO, 2015, p. 6).

É importante destacar que no Reino Unido, por exemplo, o Canal 4 (criado em 1983) tem como uma de suas obrigações transmitir somente conteúdo de produtores independentes. A Lei de Comunicações de 2003 determina que todos os canais abertos (públicos e comerciais de abrangência nacional) reservem no mínimo 25% de seu tempo de transmissão para conteúdo que tenha “variedade e diversidade de produções independentes”.

Em síntese, o conteúdo veiculado pelas emissoras de radiodifusão nos EUA e no RU é alvo de fiscalização das autoridades reguladoras de forma distinta. Enquanto os Estados Unidos têm um comportamento mais flexibilizado e atento à veiculação de conteúdos considerados obscenos (proibidos), indecentes ou profanos (permitidos entre 22h e 6h) e possui um sistema de classificação etária da programação, o Reino Unido adota políticas de fiscalização mais rígidas para veiculação do conteúdo. O objetivo é promover pluralidade e diversidade no serviço de interesse dos cidadãos, assegurando proteção contra conteúdos nocivos veiculados na televisão e no rádio – são investigados a partir de denúncia ou por iniciativa própria. O Reino Unido, por exemplo, tem uma legislação que determina reparação de qualquer erro cometido no conteúdo da programação, principalmente, nos noticiários que seguem regras estipuladas nos contratos de concessões.

A publicidade também é alvo de algum tipo de regulação contra os direitos do consumidor e a propaganda enganosa nas duas poliarquias. Estados Unidos têm regras bem mais permissivas de veiculação de conteúdos publicitários, que influenciam diretamente o comportamento do consumidor, do que o Reino Unido. Esse país está em sintonia com as diretrizes da União Europeia, que estabelece as condições básicas mínimas para publicidade de medicamentos, bebidas alcoólicas e cigarros, por exemplo. Por fim, FCC estadunidense e OFCOM britânico continuam vigilantes para rever e avaliar as regras que demandam a participação dos cidadãos para atualizar suas abordagens em relação à regulação de conteúdo. O objetivo das autoridades reguladoras é garantir a liberdade de expressão e o respeito ao interesse público explicitados pelas normatizações respaldadas pelos parlamentos de cada país.

3.4.4 Direito de resposta – correção e respeito

Com origem na França durante o século XIX, o Direito de Resposta é uma extensão do Direito de Imprensa, até então um direito irrestrito, que tinha como meta garantir a livre manifestação nos meios de comunicação impressos de forma independente frente à hostil censura estatal. Entretanto, constatou-se posteriormente que esses veículos poderiam exercer também um poder social, e que a liberdade de expressão pudesse trazer prejuízo aos bens morais dos indivíduos. Assim, a noção jurídica do Direito de Resposta aparece como um contrapeso institucional para “defender não só a liberdade da imprensa, mas também a liberdade face à imprensa” (MOREIRA, 1994, p. 9)¹⁰⁴.

Ballester (1987) ressalta que o Direito de Resposta permaneceu por algum tempo restrito aos meios impressos, sendo considerado como válido para os veículos de radiodifusão somente a partir da década de 1970, quando realmente os meios audiovisuais despontam no cenário das poliarquias. Mesmo assim, levar tal direito para mensagens julgáveis oriundas da televisão, envolve,

ao contrário da imprensa, maior complexidade analítica, pois logicamente não é apenas o texto que está em jogo, mas sua interconexão com a imagem e som. Isto na prática se reflete numa maior subjetividade do julgamento, pois formatos típicos do cinema e da televisão precisam ser interpretados no decorrer do julgamento. Entonação, ritmo, cenário de ambientação, edição de cortes, transposições de quadros, montagens, escolha de cores, enfim, todo um conjunto de ferramentas próprios da televisão passam a fazer parte da mensagem (STEIBEL, 2007, p. 56)

Considerando essa reflexão como importante e trazendo-a para o ambiente da radiodifusão, à luz dos telespectadores e ouvintes, observa-se como os EUA e RU lidam com a noção do direito de resposta e entendem sua prática em seus marcos regulatórios.

Entretanto,

nos sistemas jurídicos fundados na *common law* [leis que são, em sua maioria, aplicáveis a todos os negócios], há certa aversão ao direito de resposta. O direito americano, em sua concepção atual, considera o exercício deste direito incompatível com a primeira emenda e, portanto, inconstitucional. A tese defendida é a de que não há diferença entre determinar aquilo que um jornal deve publicar (direito de resposta) e aquilo que ele não pode publicar (censura), não cabendo ao Estado intervir na liberdade editorial da imprensa. A tese prevalecente, nada obstante, nem sempre foi esta (SANKIEVICZ, 2013).

¹⁰⁴ Com efeito, o direito de resposta consiste essencialmente no poder, que assiste a todo aquele que seja pessoalmente afetado por notícia, comentário ou referência saída num órgão de comunicação social, de fazer publicar ou transmitir nesse mesmo órgão, gratuitamente, um texto seu contendo um desmentido, retificação ou defesa. (...) Visto do outro lado, ele define-se como a obrigação que todo o meio de comunicação social tem, de difundir, no prazo e condições estabelecidas na lei, a retificação ou refutação que a pessoa mencionada, prejudicada ou ofendida numa notícia ou comentário julgue necessária para os corrigir ou rebater (MOREIRA, 1994, p. 10).

3.4.4.1 Estados Unidos

Nos EUA nem sempre a objeção apontada acima prevaleceu. A evidência disso está no âmbito de regulamentação adotada pela Comissão Federal de Comunicação (FCC) no período do pós-Segunda Guerra até abraçar os pressupostos neoliberais dos anos 1980, sob a vigência da *fairness doctrine*. Ela estabelecia a obrigatoriedade de um determinado tempo na programação de rádio e televisão para a cobertura de conteúdos e acontecimentos relacionados ao interesse público e, ao mesmo tempo, indicava que essa cobertura deveria ser feita de maneira equilibrada, possibilitando a apresentação para ouvintes e telespectadores de informações e fatos sob a luz do princípio do contraditório. Nos anos 1960, a FCC também criou a regra do ataque pessoal (*personal attack rule*) que estabelece a obrigação das estações de radiodifusão de notificar e dar oportunidade de resposta àqueles que tivessem a sua integridade, honestidade, caráter ou qualidades pessoais atacadas no momento da exposição de posições e opiniões controversas em temas de interesse público (SANKIEVICZ, 2011a).

Mesmo que as corporações de comunicação fossem contrárias a doutrina da equidade e a cada oportunidade pressionassem a autoridade reguladora para o seu fim, em 1969, a Suprema Corte dos EUA considerou por algum tempo a doutrina compatível com a primeira emenda. O argumento foi embasado nos preceitos constitucionais que não davam a qualquer um o direito de monopolizar os feixes de radiofrequência em detrimento de seus concidadãos. Portanto, a primeira emenda não impedia ao governo de exigir dos portadores de concessão pública o compartilhamento da faixa de frequência em certas ocasiões.

Outro caso com os mesmos objetivos de validar o direito de resposta teve resultado contrário e a Suprema Corte norte-americana declarou sua inconstitucionalidade. Em meados da década de 1970, o Estado da Flórida julgou a constitucionalidade de uma lei sobre o direito de resposta para um caso ocorrido em mídia impressa. Ao contrário do que decidiu da primeira vez, a Suprema Corte considerou inconstitucional qualquer regra impositiva a um jornal sobre a publicação compulsoriamente de algo que, do contrário, ele não publicaria. O julgamento da Corte destacou que a mídia impressa é mais do que um receptáculo passivo de notícias, comentários ou publicidade (SANKIEVICZ, 2011a).

As duas decisões opostas referentes ao direito de resposta – uma para a radiodifusão, em razão da escassez do espectro radioelétrico, e outra para a mídia escrita, completamente livre – criaram duas regulamentações diferentes dentro da perspectiva. As críticas desconhecem

haver uma diferença intrínseca entre a escassez tecnológica e a escassez econômica. Para San-
kiewicz (2011a), a imprensa atual, seja escrita ou radiodifundida, não é aberta para todos e a
diferença regulatória não ficou isenta de censura.

As revistas semanais e os jornais diários de grande circulação representam uma ver-
dadeira instituição, de modo que seria praticamente impossível para um competidor
entrar neste mercado de ideias tendo em vista as barreiras econômicas. Em termos
práticos, o resultado é que jornais e revistas, como as televisões e as rádios, não são
abertos para todos, apenas para poucos. Tratá-los de modo distinto em razão da escas-
sez tecnológica não faria sentido (IDEM).

De uma forma ou de outra, a FCC extinguiu a *fairness doctrine*, em 1987, argumen-
tando que a divergência de perspectivas poderia ser alcançada pela diversidade existente no
então mercado de radiodifusão devido à pluralidade nas últimas décadas. Hoje, portanto, os
EUA não têm uma legislação específica sobre direito de resposta.

3.4.4.2 Reino Unido

O Reino Unido também não dispõe de uma legislação que determine a concessão
do direito de resposta pelas corporações de mídia impressa. Entretanto, este pressuposto é fruto
de autorregulamentação prevista em estatutos dessas empresas, incorporado pela *Press Com-
plaints Commission*, que foi substituída pela *Independent Press Standards Organisation*¹⁰⁵. O
código dos empresários da mídia impressa britânica regula a precisão jornalística e dispõe sobre
a concessão do direito de resposta como uma oportunidade ao cidadão para sua réplica a im-
precisões divulgadas pela mídia quando isto for solicitado¹⁰⁶. Portanto, não é uma obrigação
legal, mas uma determinação moral.

Quanto ao direito de resposta para a radiodifusão é regulamentado pelo *Broadcas-
ting Code* do OFCOM. O código da autoridade reguladora fixa sobre conveniência de resposta,
expondo que ao indivíduo ou organização deve ser dada informação suficiente sobre os argu-
mentos e provas a serem incluídos no programa para que possam responder adequadamente. O

¹⁰⁵ Ver site da *Organização Prima Standards Independente* (IPSO). Após a conclusão do Caso Leveson (o caso
esclarece “o papel da mídia e da polícia no escândalo de escutas telefônicas ilegais”, em julho de 2011, produzindo
um amplo diagnóstico do funcionamento da mídia no Reino Unido e fez várias recomendações tanto ao governo
como às próprias empresas de mídia), a *Press Complaints Commission* deveria ser extinta, o que ocorre em se-
tembro de 2014 (IPSO, 2015).

¹⁰⁶ Ver cláusula 2 do Código de Práticas do Editor (*Editor’s Code of Practice*), que diz: “*A fair opportunity for
reply to inaccuracies must be given when reasonably called for.*” (IPSO, 2015)

programa deve apresentar adequadamente a substância de qualquer resposta, mas não é normalmente necessário, no interesse da justiça, reproduzir uma resposta na sua totalidade¹⁰⁷.

Da mesma forma, a BBC prevê “direito de resposta” ao estabelecer que uma crítica forte e prejudicial a uma instituição ou indivíduo como presunção deve ser reparada através de uma oportunidade justa de responder as alegações infundadas¹⁰⁸. Nesse sentido, é preciso afirmar que o direito à informação precisa e correta é visto como uma questão de equidade e uma obrigação legal para as emissoras de radiodifusão.

Ressalta-se ainda que os pedidos de resposta são analisados por um comitê autorregulamentado, formado por profissionais dos meios, representantes da sociedade organizada e Estado. Este comitê verifica a denúncia ofensiva e, caso seja considerada coerente, encarrega-se de fazer a difusão da resposta em comum acordo com as corporações midiáticas envolvidas. “Esse método aumenta o grau de profissionalismo e de polissemia do “tribunal” e garante ser mais ágil, especializado e representativo do que o sistema puramente jurídico” (STEIBEL, 2007, p. 56).

Em suma, atualmente, o direito de resposta nos EUA e no RU não consta como lei formal, mas existe como reparação moral constituída nos códigos de conduta das próprias corporações midiáticas e sugerido pelas autoridades reguladoras como algo que deve ser contemplado a partir de regras claras, justas e equitativas na produção de informações que considere todos os lados envolvidos. Uma vez ocorrido um erro, os códigos comunicacionais e a justiça devem ser acionados para que haja reparação de danos a terceiros. Para essas poliarquias, o direito de resposta aplicado à imprensa escrita é visto como inconstitucional, sendo que a obrigação de inclusão de opiniões ou fatos pelos indivíduos vai contra a autonomia de gestão do meio, e desta maneira sua liberdade de expressão. Como dito anteriormente, outras esferas têm a responsabilidade de rever possíveis erros e corrigi-los, como os tribunais regulares civis e penais e da própria área de livre concorrência comunicacional. No intuito de compensar, as autoridades reguladoras incentivam extrajudicialmente que os meios destinem espaços para o contraditório, o que na maioria dos casos é atendida a publicação na seção de “cartas do leitor” ou, como é comum, em defesas publicadas juntamente com as matérias de crítica (STEIBEL, 2007).

¹⁰⁷ Ver a seção 7, artigo 11, do *Broadcasting Code*, que ressalta: *An individual or organisation needs to be given sufficient information concerning the arguments and evidence to be included in the programme to enable them to respond properly. The programme should fairly represent the substance of any response but it is not normally necessary, in the interests of fairness, to reproduce a response in its entirety.* (REINO UNIDO, 2015)

¹⁰⁸ Ver *Editorial Guidelines, Section 6: Fairness, Contributors and Consent Right of Reply.* (GUIDELINES, 2015).

3.4.5 Licenciamento –concessão e renovação

Considerado um bem público, a concessão de radiodifusão deve ser enquadrada como um documento legal que institui o contrato entre a autoridade reguladora e a empresa de comunicação. A legislação em diversos países determina uma responsabilidade legal primária às concessionárias quanto ao cumprimento dos termos de suas licenças. A iniciativa possibilita à autoridade reguladora e concessionário ter ciência de seus deveres e obrigações, tendo parâmetros para tomar providência normativas caso haja desrespeito ou descumprimento de algum termo acertado no ato que define o pacto de consentimento, principalmente ao que se refere à utilização de recursos públicos como é caso do espectro de frequências de radiodifusão (MENDEL; SALOMON (2011).

Estados Unidos e Reino Unido têm as suas autoridades reguladoras (FCC e OFCOM) para supervisionar a destinação das frequências para as diversas emissoras, analisando e arbitrando qualquer conflito de interesses entre os setores de radiodifusão e telecomunicações. Para garantir o contrato e a conformidade com as condições da licença, o monitoramento das emissoras é feito regularmente. A iniciativa visa manter a integridade do espectro e os direitos dos concessionários em sua frequência para que fiquem livre de intervenções.

3.4.5.1 Estados Unidos

O licenciamento nos EUA remonta aos princípios estabelecidos pela legislação de 1934, o que significa manter em vigor o regime atrelado à lógica da divisão tecnológica e à separação dos diferentes mercados de comunicação: telefonia, broadcasting (difusão aberta de rádio e televisão), TV a cabo. Embora a Lei das Telecomunicações de 1996 tenha dado uma maior centralização de poder ao FCC no que se refere à concessão de licenças, a configuração federalista estadunidense continua a influir em aspectos reguladores descentralizados, com responsabilidades divididas entre os estados que atuam com suas autoridades regulatórias próprias (MENDONÇA, 2009, p 88).

Nesse sentido, as prestadoras de serviços de radiodifusão precisam ter suas licenças aprovadas nas esferas nacional (FCC) e estadual, conforme legislação específica de cada ente federativo, que inclui taxas e burocracias procedimentais. (UIT, 2002). Por exemplo, segundo

Mendonça (2009), as licenças expedidas por governos municipais e até representantes de pequenos condados representam algum extremo no licenciamento, quando a concessão tem de ser aprovada pela prefeitura para a prestação de serviços de telecomunicações “sem fio” e autorizações para prestação de TV a Cabo.

A FCC é responsável pela gestão e licenciamento do espectro eletromagnético para usuários comerciais e não-comerciais, incluindo estados, municípios e os governos locais. Isto inclui a segurança pública, serviços sem fio fixos e móveis comerciais e não-comerciais, televisão aberta e rádio, satélite e outros serviços. No licenciamento complementar do espectro, a lei de 1996 prevê a transferência de licenças; a criação de mercados secundários; o uso de qualquer tecnologia na alocação de determinadas faixas; além da possibilidade de remoção ou criação de regras para eliminar barreiras à entrada de novos competidores. A seção da lei destinada aos “serviços avançados de TV” permite novas aplicações destinadas à televisão digital. A FCC aloca “uma quantidade extra de espectro para a TV digital (Advanced Television) e seus serviços auxiliares (Ancillary services)” (ERMERITZ, 1996, apud MENDONÇA, 2009, p. 90-91).

De acordo com a Lei de Telecomunicações de 1996 cada licença concedida para o funcionamento de uma estação de radiodifusão (rádio e televisão) se estende por um período de 8 anos. Após a aplicação dos mesmos, a renovação dessa licença pode ser concedida ao longo do tempo por um período de mais oito anos a partir da data de expiração do anterior. Quanto ao número de estações permitidas, ressalta-se que uma mesma emissora de TV pode ter até 12. A renovação de licença também leva em consideração o atendimento dos parâmetros do interesse público, com conveniência e necessidade, bem como o cumprimento rigoroso das regras contratuais pelo concessionário e não violação de normas e regulamentos da FCC que tenha constituído, em conjunto, um modelo de abuso. Entretanto, os casos de cassação ou suspensão de licença são muito pouco usuais ou inexistentes (FCC, 2012).

As emissoras de televisão aberta não pagam qualquer tipo de taxa ao governo por seus canais, mas têm que cumprir exigências do interesse público, com conveniência e necessidade. O sistema de licenciamento de radiodifusão estadunidense é o leilão, que pode proporcionar um serviço que atenda às necessidades sociais e culturais da população e trazer o benefício extra de gerar fundos adicionais para uso público. Ressalta-se ainda que as fusões e aquisições entre as grandes corporações são interdidas, bem como a discriminação de preços que afetam a competitividade como o cartel ou complô. Por outro lado, fixa-se um padrão para a prestação e aplicação dos serviços universais, incentivando serviços avançados de comunicações a toda população. A FCC preza pela concorrência no que se refere à difusão de rádio e

televisão e reconhece o poder expressivo do mercado.

3.4.5.2 Reino Unido

As regras aplicáveis ao regime de licenciamento das comunicações eletrônicas britânicas, incluindo o rádio e a televisão, estão dispostas em legislação nacional e supranacional. A *Communications Act 2003*, a partir de princípios traçados pela União Europeia (UE), substituiu o antigo sistema de licenciamento individual de telecomunicações pelo regime de licenciamento com base na autorização geral que possibilita a prestação de qualquer serviço, independentemente da tecnologia¹⁰⁹. Essa parte dos pressupostos supranacionais estão descritos na *Directive 2002/20/EC on The Authorization of Electronic Communications Networks and Services*, de 2002 (REINO UNIDO, 2002a), que são transferidos para a legislação do Reino Unido. Assim, o OFCOM passou a licenciar através das normas das Condições Gerais de Outorga (*General Conditions of Entitlement*), que dispõem sobre as obrigações de todos os operadores de rede e provedores de serviços que estejam operando por meio de uma autorização geral (MENDONÇA, 2009, p. 124-125).

A configuração do licenciamento britânico para a prestação de serviços de comunicações eletrônicas, portanto, não é determinada pelo fator tecnológico. Qualquer serviço no sistema de comunicação pode ser prestado por meio de qualquer infraestrutura de rede, independentemente do tipo de plataforma de rede utilizada para sua distribuição¹¹⁰.

Porém, referente à transmissão de rádio e televisão, o OFCOM também é a autoridade regulatória que determina que os serviços de conteúdo de radiodifusão abertos vão continuar sujeitos a um requerimento de obtenção de licença¹¹¹. Essa é emitida pela própria autoridade reguladora aos provedores de serviços de radiodifusão comercial aberta, que se trata de

¹⁰⁹ A *Communications Act 2003*, em sua seção 3, manifesta que a instituição reguladora precisa garantir critérios objetivos e justificáveis, não-discriminatórios, proporcionais e transparentes em relação ao que eles pretendem atingir (REINO UNIDO, 2013).

¹¹⁰ Por exemplo, não existe um sistema de licenciamento específico para a prestação de telefonia vinculada a uma tecnologia específica de rede, assim as operadoras de telefonia móvel (plataforma sem fio com estrutura celular) utilizam a mesma autorização de prestação de serviços que uma empresa de TV a Cabo (Plataforma por Cabo Coaxial) ou a British Telecom (Plataforma de Cabo de Par Metálico). Também não existem restrições para o provimento de conteúdo por meio de qualquer plataforma ou empresa, ou seja, uma empresa tradicionalmente do ramo de telefonia pode prestar TV por assinatura sem necessitar de uma licença específica para esse tipo de serviço (MENDONÇA, 2009, p. 125).

¹¹¹ Ver seção 13 da *Broadcasting Act 1990* (REINO UNIDO, 1990).

um regime diferente da autorização geral aplicada aos demais serviços de comunicações eletrônicas¹¹². De acordo com essa lei, o órgão regulador setorial do Reino Unido é responsável por licenciar todos os serviços de rádio e televisão em todo o território britânico, incluindo os de transmissão terrestre ou por satélite. Cada licença de *broadcasting* está sujeita a determinadas condições e penalidades, inclusive à cassação (STIRLING, 2004, apud MENDONÇA, 2009).

Para obter o canal, como os comerciais *Canal 3*, *Canal 4* e *Canal 5*, os provedores são obrigados por contrato prestar o serviço de distribuição aberta de rádio e televisão pelo valor de um recurso escasso, que é o espectro eletromagnético. A legislação também determina a incorporação de obrigações de serviço público como o oferecimento de qualidade e diversidade da programação, veiculação de programas regionais, contabilizando os noticiários locais e os programas infantis.

Regionalmente, as empresas de difusão de rádio comercial têm de se submeter a um amplo sistema de disputa para ser contemplado com uma licença. A conquista de acesso ao espectro eletromagnético segue os padrões requisitados no *Broadcasting Act of 1996*, sendo vencedor do processo quem melhor atender as exigências normativas. Já para a prestação de serviço nacional a escolha é por meio de leilão, ganhando quem oferecer melhor proposta de pagamento pela licença. Os sistemas de televisão a cabo não precisam de licenças adicionais para transmissões locais de serviços, podendo apenas informar o OFCOM sobre sua atividade e assim obter uma autorização geral. A autoridade reguladora estabelece o licenciamento por meio de autorização única, fixando condições gerais de prestação de serviços de comunicação eletrônica e controlando e decidindo sobre o destino do espectro e suas faixas de frequências, inclusive possibilitando a comercialização do espectro eletromagnético (MENDONÇA, 2009).

Quanto à renovação nos serviços terrestres não codificados (*free-to-air*) de radiodifusão está prevista para os mesmos dez anos por apenas uma vez. Isso significa que, posteriormente a esta renovação, a concessão da emissora de rádio e televisão é colocada em processo licitatório livre. Autoridades locais, organismos políticos e entidades religiosas não têm acesso às licenças de radiodifusão.

Por outro lado, o licenciamento da rede de transmissão BBC é estabelecido pela Carta Real e detalhada pelo Acordo por um prazo de dez anos¹¹³. As licenças da rede comercial

¹¹² Ver seção 3 da *Broadcasting Act 1990* (REINO UNIDO, 1990).

¹¹³ É preciso ressaltar que desde 1936, quando foi consolidado a rede BBC a concessão pública é renovada pelo Coroa e Parlamento britânico.

são de responsabilidade do OFCOM também por um período de dez anos, com direito a renovação pelo mesmo período após avaliação da autoridade reguladora. No caso da BBC, todos cidadãos britânicos pagam compulsoriamente uma taxa anual de licença (*Licence fee*), cobrada por residência (LICENSING, 2014).

Da mesma forma que é responsável pela concessão de licenciamento, o OFCOM também tem poder para cassá-las, suspendê-las ou revogá-las. Os fundamentos que norteiam esses processos são: reincidência no descumprimento de normas constitucionais ou infralegais com princípios normativos estruturais; a transferência de titularidade da concessão sem autorização do ente regulador; a veiculação sistemática de conteúdo que foge às diretrizes de qualidade e princípios éticos; e o uso dos serviços de comunicação contra a legislação de segurança nacional. Mesmo com esses pontos para punição, a configuração do marco regulatório do Reino Unido é mais complexa e desautoriza qualquer medida automática e unilateral para que haja redução, suspensão ou perda de uma licença de canal de rádio ou televisão. Cabe ressaltar, que de acordo com os relatórios do OFCOM, são casos raros de ocorrer por se tratar de uma sanção extrema, mesmo com base na legislação (OFCOM, 2013).

Portanto, a autoridade reguladora considera inicialmente o esgotamento de todos os trâmites de investigação e julgamento com aval de audiências públicas e/ou debates no parlamento. Para a suspensão da transmissão de emissoras de rádio e televisão também há um ritual a ser seguido, pelo menos, através de notificações, solicitação de explicações e de abertura e conclusão de processo de apuração e punição.

Em síntese, o licenciamento para a radiodifusão aberta nos Estados Unidos e Reino Unido é fundamental e regulamentado pelas autoridades reguladoras (FCC e OFCOM). Enquanto o licenciamento estadunidense é feito de acordo com os fatores tecnológicos, no segundo país qualquer serviço no sistema de comunicação pode ser prestado por meio de qualquer infraestrutura de rede, independentemente do tipo de plataforma de rede utilizada para sua distribuição. O prazo de licenciamento das concessões de televisão é de oito anos nos EUA e de dez anos no Reino Unido. Em ambas poliarquias é permitida a renovação do licenciamento.

3.4.6 Transparência/acountability – obrigação e oportunidades

Os mecanismos de transparência e *accountability* são essenciais para um setor voltado especialmente para a prestação de serviços públicos, mas também atingem os sistemas

baseados no interesse público. A autoridade reguladora independente deve agir com transparência total no exercício de suas atribuições e responsabilidades contratuais, prestando contas de suas ações e decisões regularmente. O atendimento também ao princípio geral de *accountability*, processo pelo qual o cidadão pode exercer seu direito de participar da gestão da autoridade reguladora e expressar livremente suas opiniões e reivindicações para contribuir seja com a fiscalização, denúncias ou sugestão para melhorar o atendimento dos concessionários. Em outras palavras, *accountability* é basicamente uma prestação de contas e possibilidade de retificação a partir da manifestação de quem é o alvo da ação do órgão público, isto é, refere-se à possibilidade de fiscalização e controle e à transparência.

Além disso, muitas agências incrementam esse processo com publicidade periódica de suas atividades, envio de relatório anual aos poderes Legislativo e Executivo, descrevendo as atividades, as metas e os objetivos alcançados. Também esses documentos devem ser disponibilizados ao público através da rede internet. As audiências públicas são instrumentos importantes sempre para consultar o setor e todas as outras partes interessadas, antes de introduzir qualquer nova política ou fazer uma grande mudança de regras.

3.4.6.1 Estados Unidos

A FCC tem seus mecanismos de transparência e *accountability* e controle público que a sustenta atualmente. Estes vão desde estimativas orçamentárias disponibilizada na internet, passando por leis de acesso a informação até biblioteca com todos os documentos relativos às atividades regulatórias¹¹⁴. Quanto ao controle público, o processo dos leilões sobre faixas e canais organizados pela FCC (desde 1994) tem algum “acompanhamento público” realizado *on line* por intermédio da Internet, onde os pretendentes fazem seus lances e os interessados podem

¹¹⁴ São eles: 1) *FCC Budget Estimate*: estimativas de orçamento disponibilizadas anualmente com informações detalhadas de dados para serem submetido ao Congresso; 2) *Strategic Plan 2009-2014*: plano estratégico plurianual sobre estrutura organizada no setor das comunicações com ações ágeis e dinâmicas; 3) *FCC Library*: Biblioteca à disposição com informações técnicas e legais de radiodifusão e telecomunicações; 4) *Daily Digest*: trata-se de uma lista diária de documentos, relatórios, notícias, editais e discursos da Comissão; 5) *Freedom of Information Act Requests*: Lei, conhecida como FOIA, que permitir o maior acesso do público aos registros do Governo Federal; 6) *Reuniões abertas* - a FCC realiza reuniões mensais da Comissão abertas ao público para discutir e votar sobre assuntos diversos da Comissão, que são transmitidas ao vivo pela televisão, internet e via telefone, mediante o pagamento de uma taxa; 7) *FCC Licence Beta* - trata-se de um portal que aglutina e organiza informações sobre a gestão de licenças; 8) *Outros documentos* relevantes também estão disponíveis no website da Comissão como: Relatório de Desempenho Orçamentário; Relatórios Financeiro da Agência; Relatórios de Desempenho Anual; Relatórios de Desempenho e *Accountability*, etc (FCC, 2012)

acompanhar os resultados de cada rodada. No que se refere à *accountability*, a autoridade reguladora responde aos poderes Legislativo e Executivo, sendo obrigada a apresentar relatórios ao governo e ao parlamento¹¹⁵.

A participação do cidadão nas atividades de regulação da FCC também é prevista em duas dimensões: enviando queixas para o órgão e “comentários” ou “opinião” sobre temas regulados; e participando de consultas públicas. A primeira, refere-se ao acolhimento de denúncias, queixas ou reclamações dos cidadãos sobre os serviços prestados ou conteúdo transmitido pelos entes concessionários. A FCC orienta os reclamantes primeiramente a manter contato direto com a estação ou rede de transmissão a fim de colocá-los a par do problema, dando a chance ao concessionário de tomar ciência da reclamação e buscar solucionar o problema¹¹⁶.

A segunda dimensão ocorre através das consultas públicas, uma forma universal de atendimento na maioria de outras agências federais similares nos EUA. Isto quer dizer que a agência só pode adotar ou alterar regras para o setor depois de colocar a proposta disponível para consulta pública. Primeiramente, a FCC descreve e publica as propostas e abre para receber comentários e opinião do público em geral, considerando todas as observações recebidas.¹¹⁷ Por último, a agência disponibiliza no seu site, no momento de cada consulta, informações sobre como opinar no processo de regulamentação, oferecendo ainda instruções para o registro de comentários *on line*. O procedimento consultivo-participativo também é considerado quando da renovação de licenças, vendas de estação e as queixas sobre violações das regras da FCC.

¹¹⁵ Segundo a lei, o documento endereçado ao Congresso abrange cinco itens 1) relato completo e detalhado das atividades da Comissão, com operações, ações, condição financeira, realizações e recomendações que considere adequadas à organização; 2) inventário completo e detalhado sobre a distribuição de fundos pelas agências federais a entidades públicas de telecomunicações durante o período fiscal; 3) listagem e informações de cada organização que recebeu uma concessão (de canal) da Comissão para produzir programação; 4) funcionários e diretores da corporação devem estar disponíveis para prestar explicações ou testemunha nas comissões competentes do Congresso no que se refere ao relatório ou outros documentos de auditoria ou qualquer outra questão que as comissões determinem; e 5) Resumo do relatório anual previsto para o governo (LINS, 2002).

¹¹⁶ Ver site da FCC, onde estão expostas as regras de transparência e *accountability*. (FCC, 2012).

¹¹⁷ Então, a FCC pode (1) adotar algumas ou todas as regras propostas; (2) adotar uma versão modificada de algumas ou todas as regras propostas; (3) abrir nova consulta pública sobre questões adicionais relacionadas com as propostas; ou (4) finalizar o processo de regulamentação, sem adotar nenhuma norma (LINS, 2002).

3.4.6.2 Reino Unido

A prestação de contas de atividades ao público e ao Estado, com mecanismos de transparência, controle público e *accountability*, está entre as obrigações do OFCOM. A transparência envolve a postagem periódica de documentos diversos com informações no website oficial que vão desde o relatório de prestação de contas anual, passando por penalidades financeiras, gastos diversos, informações sobre salários até contratos e convênios firmados. A transparência envolve ainda a divulgação de uma lista dos programas que receberam mais de 10 reclamações a cada semana; um quadro semanal das investigações em andamento, com o nome dos programas investigados, o canal, a data de transmissão da possível infração e a data em que a reclamação foi recebida.¹¹⁸

O OFCOM disponibiliza em seu endereço eletrônico um amplo número de informações destinado aos telespectadores e ouvintes e cidadãos e consumidores em geral. De acordo com as legislações *Freedom of Information Act 2000*¹¹⁹ e os *Environmental Information Regulations 2004*¹²⁰, a autoridade reguladora tem o dever de divulgar informações relevantes sobre todos os aspectos da regulação com a ajuda das autoridades públicas ou por quem presta serviços em nome delas, tendo os cidadãos livre acesso diante de pedidos de informação. Os dados têm de estar disponíveis para a inspeção “por via eletrônica”, que inevitavelmente requer que as informações sejam disponibilizadas ao público on-line ou através de um dispositivo eletrônico (por exemplo, um terminal de computador) em um lugar público.

Quanto ao controle governamental e aos mecanismos de *accountability*, o OFCOM

¹¹⁸ Especificamente, documentos associados à transparência pública no OFCOM são: 1) Relatório Anual (*Annual Report*) – publicação anual regular de informações sobre as atividades realizadas pelo órgão durante o período; 2) Penalidades financeiras (*Financial Penalties*) – divulgação anual de multas aplicadas a empresas de comunicação que cometeram infração da lei; 3) Distribuição de faixas (*Spectrum awards*) - chamadas para os futuros concessionários que desejam operar determinadas faixas do espectro para serviços de comunicação pré-estabelecidos; 4) Gastos do Conselho e Comitês – publicação de todos os gastos realizados pelos membros do Conselho do Ofcom e das principais instâncias diretivas e consultivas (como o Comitê Executivo e Comissão de Conteúdo dentre outros); 5) Contratos e convênios - disponibiliza os dados com informações gerais sobre os termos contratados, acompanhados de uma cópia digital (em PDF) dos contratos na íntegra; 6) Salários de diretores e funcionários – é publicado no site o salário atual de cada um dos membros do Conselho do Ofcom e Comitê Executivo da instituição; 7) Boletim de Radiodifusão (*Broadcast Bulletin*) - publica quinzenalmente as últimas decisões sobre as reclamações recebidas. 8) Relatórios anuais sobre experiência do consumidor – divulgação de estudo (possibilidades de escolha; preço e variedade; disponibilidade e aceitação; preocupações) que avalia a experiência do consumidor frente a alguns serviços que regula e fiscaliza, como de telefonia (fixa e móvel), internet e radiodifusão digital (OFCOM, 2013).

¹¹⁹ É uma lei que prevê o livre acesso dos cidadãos às informações produzidas pelas autoridades públicas ou seus representantes (REINO UNIDO, 2000).

¹²⁰ É um regulamento de informação ambiental que tem de fornecer o acesso do público às informações sobre ambiente com ajuda das autoridades públicas (REINO UNIDO 2004).

não está dispensado da prestação de contas e muito menos de não dar ciência de suas ações, mesmo como uma autoridade independente. Além de enviar um relatório oficial ao Secretário de Estado da Cultura, Mídia e Esportes (DCMS) sobre o estado da infraestrutura das comunicações do Reino Unido trienal (último em 2014) – com atualizações anuais, o OFCOM tem de prestar contas ao Parlamento. Este também obriga que a autoridade reguladora seja fiscalizada pela *National Audit Office*¹²¹ e responda ao *Public Accounts Committee*¹²² pelo uso apropriado dos recursos.

O *OFCOM Board* (Conselho) é responsável pela salvaguarda dos ativos da OFCOM e, conseqüentemente, precisa tomar as medidas necessárias para a prevenção e detecção de fraudes e outras irregularidades. Já o *BBC Trust* é responsável pela fiscalização da rede pública explorada pela BBC. Como OFCOM cuida dos fundos públicos que recebe através da *taxa fee*, e sua relação com DCMS, a este respeito, é estabelecida no Memorando Financeiro.

Além disso, as prerrogativas e ações da OFCOM afetam as pessoas e organizações em todo o Reino Unido. As decisões tomadas são baseadas em evidências e respaldadas por posicionamento daqueles que estão, direta ou indiretamente, envolvidos no processo. Por isso, a autoridade reguladora leva em consideração as informações das consultas públicas nas suas principais prioridades estratégicas antes de tomar decisões. Entre os consultados, encontram-se empresas e entidades da indústria nos setores que regula, grupos representativos de consumidores, membros do governo e de instituições autônomas, correguladores e outros reguladores (OFCOM, 2013).

A *accountability* está dimensionada na composição dos órgãos que compõem a estrutura de governança do OFCOM, projetado para oferecer um nível de competência específica, para que as políticas e projetos possam ser testados e desafiados antes das decisões serem tomadas. Este compromisso tem sido perseguido no Reino Unido, onde o papel dos comitês consultivos nacionais é valioso para o OFCOM, no que se refere às questões específicas para formulação e implementação de políticas.

As instâncias consultivas ou colegiadas assessoram o trabalho do Conselho do OFCOM e do Comitê Executivo, contribuindo para que o OFCOM conte com a participação de representantes do seu público alvo. Nos comitês há inserção de cidadãos que representam

¹²¹ O *National Audit Office* (NAO) é o auditor externo de todos os departamentos do governo e de uma vasta gama de outros organismos do setor público. O papel do NAO é fiscalizar os gastos públicos em nome do Parlamento. Ver mais no site oficial do Parlamento (NAO, 2014).

¹²² Comitê de Contas Públicas é responsável pelas publicações das Comissões do Parlamento 2010, que incluem relatórios, correspondência e outros materiais relacionados com o trabalho da Comissão.

alguns segmentos, entre os quais especialistas, consumidores, idosos, pessoas com deficiência física. São ambientes de assessoramento ao Conselho (*Trust*) que contribuem para que o OFCOM tome decisões. As principais instâncias em operação junto à autoridade reguladora incluem: Corpo Consultivo sobre Consumo de Comunicação (*Communications Consumer Panel*); Comitês Nacionais Consultivos da Inglaterra, Irlanda do Norte, Escócia e País de Gales; Conselho Consultivo do Espectro (*OFCOM Spectrum Advisory Board*) e Comitê Consultivo de Pessoas com Deficiência Física e Idosos (*Older Persons and Disabled Persons Advisory Committee*) dentre outros. Além desses organismos de assessoramento, a autoridade reguladora também se envolve com outras instâncias regulatórias nacionais, as instituições europeias e os organismos globais, de modo que as decisões tomadas reflitam os interesses dos cidadãos e dos consumidores no Reino Unido.

O OFCOM ainda está submetido a uma outra ferramenta de controle intragovernamental que é a *Public Interest Disclosure Act 1999* (REINO UNIDO, 1999). A lei protege legalmente os empregados contra demissões ou penalizações de seus empregadores, como resultado de divulgação de informação, que é considerada de interesse público e dentro de seu princípio legal¹²³. Cabe ressaltar que os pressupostos dessa lei obrigam o funcionário a divulgar as irregularidades segundo o interesse público, mesmo que ele não tenha provas efetivas e concretas (o ideal), impedindo-o de receber pressões ou ser vítima de represões pelo ato de denunciar os indícios de malfeitos.

Em síntese, os processos de transparência e *accountability* nas poliarquias estadunidense e britânica são delegados às autoridades reguladoras. São obrigações e informações disponibilizadas para o público no website oficial que vão desde o relatório de prestação de contas anual ao Governo e Parlamento, passando por penalidades financeiras, gastos diversos, divulgação de salários até contratos e convênios firmados com as corporações de comunicação. A transparência envolve ainda a divulgação de procedimentos provenientes de reclamações e denúncias dos ouvintes e telespectadores, bem como a divulgação de processos e investigações fechados e em andamento e uma série de outros procedimentos previstos em lei. A participação do cidadão também está prevista através de mecanismos como audiências públicas e representação nos mais diversos setores dos colegiados incumbidos na gestão e regulação da difusão de

¹²³ O princípio da lei é: “Quando uma pessoa descobre informações que ele ou ela acredita mostrar negligência ou má conduta dentro de sua organização esta informação deve ser divulgada sem medo de represálias. Isso deve ser facilitado por um processo que assegure à pessoa que faz a divulgação tenha uma proteção adequada e que a informação seja posta em prática rapidamente. A lei oferece direito à reparação em caso de vitimização se os indivíduos levantam preocupações nas formas especificadas pela legislação”. Ver mais no site do OFCOM (REINO UNIDO, 1998-1999).

rádio e televisão. O procedimento consultivo-participativo é considerado quando da renovação de licenças, vendas de estação e as queixas sobre violações das regras da FCC. O OFCOM, por sua vez, conta com a participação do cidadão através da realização de consultas públicas, considerando as informações apresentadas nas suas prioridades estratégicas antes de tomar decisões. Entre os consultados, encontram-se empresas e entidades da indústria nos setores que regula, grupos representativos de consumidores, membros do governo e de instituições autônomas, correguladores e outros reguladores

3.4.7 Enforcement – aplicação e coerção

De uma forma geral, as autoridades reguladoras têm seus mecanismos com competências e poderes coercitivos (*enforcement*) para levar a cabo o cumprimento de suas responsabilidades e obrigações normativas legais e infralegais. De acordo com autores como Mendel e Salomon (2011), os dispositivos destinados às corporações de comunicações incluem desde uma simples advertência pública, passando pelo corte do sinal até a cassação da licença. Entretanto, as sanções podem ocorrer de maneira singular, repercutindo mais ou menos efetivamente em suas competências.

Entre os mecanismos mais significativos disponibilizados pelas autoridades reguladoras estão: (a) aplicação de advertência ou notificação; (b) sanções financeiras; (c), suspensão, cassação ou não-renovação da licença; (d) exigência de explicações formais. Essa série de sanções devem ser considerada como um elenco de características de constatação exploratória praticada em vários países que dispõe de autoridades ou agências reguladoras (SILVA; PERON, 2011); (MENDEL; SALOMON, 2011). Estados Unidos e Reino Unido adotam de alguma forma essas possibilidades de abordar o conjunto das empresas ou entidades submetidas aos seus marcos regulatórios.

3.4.7.1 Estados Unidos

A advertência/notificação é aplicada principalmente a partir das demandas solicitadas pelos cidadãos através dos canais próprios de denúncias abertos pela FCC em sua versão on-line disponível no website oficial, onde são encontrados dispositivos voltados para o aten-

dimento institucional¹²⁴. Entretanto, antes de notificar o ato denunciado, a FCC estimula a resolução entre as partes envolvidas, possibilitando ao concessionário se informar sobre problemas que incomodam seus telespectadores ou ouvintes.

A FCC segue as orientações e obrigações dispostas no *The Public and Broadcasting: How To Get The Most Service From Your Local Station* (EUA, 2008). Este documento fornece uma visão geral das regras a serem aplicadas pela FCC e respeitadas pelos licenciados de rádio e televisão, descrevendo todas as políticas da regulação que estão em vigor e as que são revisadas e incorporadas periodicamente. “Como obter o máximo da sua estação local” é o lema dessa página disponível no website da autoridade reguladora, que ressalta, por exemplo, os relatórios trimestrais das emissoras com detalhes da programação, apontando aquilo que foi ao ar e que a concessionária acredita ter servido para tratar de questões importantes enfrentadas pela comunidade (SILVA; PERON, 2011).

Sobre as sanções financeiras, a FCC estadunidense estabelece uma série de medidas que são emitidas de forma a exigir dos concessionários infratores pagamento de acordo com a gravidade do problema, principalmente porque há casos de descumprimento proposital devido a audiência e conseqüente aumento de receita publicitária. Por isso, a autoridade reguladora tende a ser dura e rigorosa no cumprimento da lei ao mesmo tempo em que busca respeitar os princípios da Primeira Emenda da Constituição¹²⁵. Em casos de enunciados indecentes em programação de radiodifusão, a FCC também tem agido com sanções pecuniárias¹²⁶.

A ato de renovação da licença se tornou um momento importante de *enforcement*, quando as experiências e as competências mais recorrentes passam a ser parâmetros para avaliar e punir os casos de concessionários que obtiveram desempenho inadequado no cumprimento dos princípios previamente estipulados. Assim, a Lei de Telecomunicações de 1996 determina que a FCC conceba o pedido de renovação com base nos relatórios de atividade dos licenciados, observando se os pressupostos do interesse público, com conveniência e necessidade, são atendidos. Então, cassação ou suspensão das licenças ocorrem só se as regras regulamentares da

¹²⁴ É preciso uma ressalva quanto às queixas de publicidade, que são encaminhadas a um órgão autorregulador da Junta Nacional de Revisão de Publicidade (*National Advertising Review Board*) (FCC, 2012).

¹²⁵ Por exemplo, em janeiro de 2015, a FCC multa a *Univision* em 20 mil dólares pelo DJ da rádio abusar de tonalidades sons que remetem ao Sistema de Alerta de Emergência (EAS) em sua programação, a partir de denúncia de ouvinte na cidade de Nova York. A difusão ou transmissão de tonalidade específica fora de emergência viola lei de integridade de EAS, regulado pela autoridade reguladora (EUA, 2015).

¹²⁶ Segundo Silva; Peron (2011, p. 121), em 2004, FCC registrou multas em doze casos totalizando aproximadamente 8 milhões de dólares.

radiodifusão aberta sejam quebradas gravemente pelo concessionário ou o concessionário cometa outras violações de normas e regulamentos constituídos, em conjunto, num modelo de abuso. Entretanto, são casos raros ou inexistentes com essas gravidades, mas as infrações e multas são aplicadas às corporações midiáticas.

De qualquer forma, a exigência de explicações formais é obrigatória e pressupõe uma relação assimétrica de determinação entre as partes envolvidas no processo que leva à aplicação de correção ou pena conforme os pressupostos legais ou infralegais de uma ou mais empresas ou instituição. Por isso, a FCC exige em contrato de concessão aos infratores transparência total em todos processos de resposta pelos atos de irregularidades cometidos. Este e outros instrumentos legais determinam que a autoridade reguladora estadunidense disponibilize no seu website informações atuais e permanentes sobre todas suas ações abertas, em andamento ou fechadas, a partir de documentos explicativos enviados pelas corporações responsáveis pelos canais licenciados, conforme exige os contratos de concessão.

A FCC também dispõe do *Enforcement Bureau* (EB), que é uma das principais unidades responsáveis pela aplicação das disposições da Lei de Comunicações, regras, ordens, e vários termos e condições de licenciamento previstos pela Comissão. A missão dessa superintendência é investigar e responder rapidamente à potencial conduta ilícita de um determinado licenciado para assegurar: defesa dos direitos de consumidores na era das comunicações complexas; igualdade de condições para promover a concorrência robusta; uso eficiente e responsável das ondas públicas; e cumprimento estrito das regras relacionadas com a segurança pública. Para dar conta das suas ações de fiscalização e aplicação das regras, o *Bureau* conta com várias instâncias de trabalho como: Gabinete do Chefe, Divisão de Investigações & Audiências, Divisão de Mercado e Resolução de Controvérsias; Divisão de Aplicação do Espectro; Divisão dos Consumidores de Telecomunicações e Escritórios de Campo & Regionais (ENFORCEMENT, 2015).

O EB atua com duas divisões responsáveis pelo tratamento de reclamações de transmissão: Divisão de Investigações e Audiências, que é responsável por resolver as denúncias de violações de transmissão não-técnicas, tais como acusações baseadas na transmissão de material obsceno, profano e/ou indecente, violações das regras da FCC a respeito de transmissão de trotes, realização de competições para licenciamento, transmissão de conversas telefônicas e os requisitos de arquivo consulta pública; Divisão de Execução Spectrum que resolve denúncias de violações técnicas, tais como operação não autorizada de uma estação de transmissão, violação das regras do Sistema de Alerta de Emergência (EAS), registro de estrutura de antena,

marcação e regras de iluminação e operação com poder excessivo ou em local não autorizado.

3.4.7.2 Reino Unido

O Código de Radiodifusão, que estabelece as regras e procedimentos que as emisoras de rádio e televisão devem seguir, é o principal dispositivo utilizado pelo OFCOM para balizar suas decisões no que se refere à violação deliberadamente, grave ou reiterada, das corporações de comunicação através de sanções legais. Esses procedimentos da OFCOM para investigar casos (na sequência da recepção de uma denúncia ou de outra forma) e aplicação de sanções obrigatórias para as empresas de radiodifusão também estão no website oficial da autoridade reguladora. Sendo assim, o OFCOM britânico é responsável pelas atividades de fiscalização, punição e *enforcement of OFCOM* de conteúdo para televisão e rádio, cobrindo padrões em programas, patrocínio, colocação de produtos em programas de televisão, justiça e privacidade (REINO UNIDO, 2015).

A autoridade reguladora aplica seus programas de *enforcement* com poderes para intervir e tomar medidas em benefício dos cidadãos e consumidores. Segundo informações no website do OFCOM (OFCOM, 2013), isso pode envolver desde incentivo à concorrência até a resolução de litígios de regulação, entre provedores de comunicações. Também se aplica a lei de proteção e gestão do espectro radioelétrico, garantindo aos telespectadores e ouvintes proteção contra material ofensivo e prejudicial e tratados de forma justa.

Nos casos de irregularidades referentes à programação, o OFCOM emite uma notificação que pode ser uma determinação para que se evite o conteúdo programado ou a publicação de uma advertência corretiva. As ferramentas dispostas anteriormente, como publicidade, participação e acompanhamento, são práticas que ajudam na análise dos instrumentos de notificação/advertência, que tendem a dar algum resultado quando observam, incorporam ou combinam esses pressupostos.

Assim, o OFCOM publica periodicamente em seu website as punições e multas aplicadas às empresas concessionárias que cometem infrações e são enquadradas na legislação pertinente. No relatório 2013/2014 (REINO UNIDO, 2013-2014), a autoridade reguladora apresentou uma série de sanções referentes a vários casos. A partir do monitoramento das reclamações nos seus programas de *enforcement*, a autoridade reguladora identifica as questões que geram uma escala significativa de prejuízo para o cidadão e onde é abordado o dano.

Em seu Boletim de Concorrência e do Consumidor (*Competition and Consumer Enforcement Bulletin*), o OFCOM publica informações sobre as suas investigações sobre violações das normas regulamentares nos termos da Lei das Comunicações. A legislação de proteção do consumidor, litígios entre prestadores de comunicação e direito da concorrência conta com o trabalho da Equipe de Assuntos do Consumidor (REINO UNIDO, 2015a)¹²⁷.

A sanção financeira também se aplica em casos de irregularidades de teor concorrencial eventualmente praticadas pelas concessionárias. A *Competition law enforcement* é uma parceria entre o OFCOM e OFT (*Office of Fair Trading*), que agem simultaneamente de acordo com os procedimentos da Lei da Comunicação de 2003. O poder do OFCOM é de aplicar multa por irregularidade no processo de concorrência para os seguintes assuntos: oferta de redes de comunicações eletrônicas; prestação de serviços de comunicações eletrônicas; prestação de serviços e equipamentos associados; aparelhos associados; e assuntos correlatos à radiodifusão¹²⁸. Entretanto, no Reino Unido, o OFCOM raramente pune as emissoras que violam as regras, atuando mais junto aos aspectos educativos do processo através de notificação à emissora e publicando o fato na sua página na internet

Quanto à exigência de explicações formais, o Reino Unido dispõe de serviços online e postais destinados a dar suporte na relação assimétrica de determinação entre as partes envolvidas no processo que pode levar à aplicação de corretivos ou pena de acordo com os princípios legais ou infralegais de uma ou mais empresas ou instituição. Os procedimentos de transparência das empresas são obrigatórios e devem estar disponíveis para todos os processos de respostas aos atos de irregularidades. Além destes, outros instrumentos legais obrigam as autoridades reguladoras disponibilizarem informações sobre todas suas ações, bem como de exigir documentos explicativos e atuais provenientes das emissoras para disponibilização em seu website.

O OFCOM também precisa rever periodicamente as regras de propriedade dos

¹²⁷ Por exemplo, no *Broadcasting Bulletin 2053* (REINO UNIDO, 2013a), o OFCOM considerou que o material transmitido pelo *DM Digital Television Limited* (Canal de televisão destinado principalmente ao público asiático no Reino Unido) violou regras do *Broadcasting Code*. A autoridade reguladora apurou que o canal de televisão feriu a regra 3.1, que trata de “material suscetível de encorajar e incitar a cometimento de crime para levar a desordem ou ao distúrbio através dos serviços de televisão ou de rádio”. A interpretação das observações do OFCOM era de que o programa afirmava ser dever de todos os muçulmanos atacar ou matar aqueles percebidos de ter insultado o profeta Maomé. Tendo em conta a gravidade da violação do Código, a partir do Guia de Penalidades (*OFCOM Penalty*), o OFCOM decidiu que era apropriado e proporcional nas circunstâncias de impor uma sanção pecuniária de 85 mil libras ao Licenciado em relação à violação do código, inclusive proibido a exibição novamente do programa. Também considerou que não seria adequado para reduzir, suspender ou revogar a licença de DM Digital (REINO UNIDO, 2015).

¹²⁸ Ver seção 369 da *Communications act 2003*. (REINO UNIDO, 2003).

meios de comunicação (incluindo televisão, rádio, telecomunicações, jornais e revistas impressas) e enviar os resultados desta reavaliação ao governo britânico. Para aplicar sanções econômicas, a autoridade reguladora segue as diretrizes do OFT (*Office of Fair Trading*) para os casos de infração sobre concorrência de mercado e acompanha as considerações feitas pela *Competition Appeal Tribunal's* (CAT) para processos relacionados à competição (BUZOGANY JÚNIOR, 2007, p. 89, apud SILVA, 2010, p.7). De acordo com os relatórios de *Enforcement* todas as decisões sobre o cumprimento do Código são realizadas após a transmissão do programa (REINO UNIDO, 2013-2014). Ao constatar que o Código foi transgredido, o OFCOM publica a ocorrência explicando por que a emissora violou as normas, enumerando sanções conforme lista que incluem: emissão de uma determinação para que não se repita o conteúdo do programa; divulgação de uma advertência corretiva ou um parecer sobre as conclusões do OFCOM; multa e/ou; a revogação da licença (que não se aplica à *BBC*, *Channel 4* ou *S4C*).

O OFCOM também se baseia em outros pressupostos legislativos além do código. De forma mais geral, age para garantir o cumprimento das normas e aplicar sanções com predisposição contra a intervenção, mas com uma vontade de intervir com firmeza, rapidez e eficácia, sempre que necessário. Seu propósito é zelar para que as intervenções sejam baseadas em evidências, de modo proporcional, consistente, responsável (*accountable*) e transparente em suas deliberações e resultados, buscando sempre os mecanismos menos intrusivos de regulação (SILVA, 2010, p. 8).

Em suma, os mecanismos de *enforcement* nos EUA e RU funcionam como uma série de políticas que culminem no cumprimento de preceitos legais e normativos pelas corporações de radiodifusão. Caso a violação desses ocorra as autoridades reguladoras aplicam medidas de coerção, tendo em vista garantir os direitos dos cidadãos e consumidores contra práticas nocivas. Entretanto, mesmo que notificações e multas sejam aplicadas, o setor de comunicação goza de instrumentos de liberdade para competir e inovar.

3.5 SOB O TOM DAS AUTORIDADES REGULADORAS

Esse terceiro capítulo contrasta os marcos regulatórios dos Estados Unidos e Reino Unido ao considerar dimensões como a autoridade regulatória, a regulação da propriedade na radiodifusão, conteúdo, direito de resposta, concessões, *accountability* e *enforcement*. Os arcabouços legais e normativos são apresentados com suas singularidades e têm se tornado exemplos de regulação para os mais diversos países do mundo. Mesmo sob o comando de modelos

de radiodifusão opostos – EUA comercial, com fins de lucro; e RU modelo com predominância do não-comercial de serviço público – as duas poliarquias delegam às autoridades reguladoras (FCC e OFCOM) a responsabilidade de fazer a gestão dos marcos regulatórios dos mais simples aos mais complexos temas que envolvem as telecomunicações e a radiodifusão.

Os componentes de regulação escolhidos ajudam a reflexão sobre a importância de parâmetros de freios e contrapesos na condução dos sistemas de comunicação estadunidense e britânico. Também se conectam com a importância do consentimento expresso, da pluralidade e das alternativas de informação, que devem se articular com a igualdade de oportunidades. Vale destacar os principais pontos de partidas das poliarquias em cada um dos componentes.

No que se refere à concentração da propriedade ou propriedade cruzada na radiodifusão dos Estados Unidos e Reino Unido, ressalta-se que existem regras a serem seguidas pelas empresas de comunicação com mais ou menos limitações. Nos EUA, a restrição não está no número de emissoras nacionalmente que um grupo empresarial pode ter, mas sim se este grupo atingir mais de 39% do mercado de domicílios. Apesar de poucas restrições nacionais para a posse simultânea de emissora de rádio ou TV, a propriedade cruzada entre mídia impressa e televisão continua proibida. Esta restrição vem sendo questionada a cada revisão das regras pela FCC, mas a Suprema Corte tem bloqueado. No Reino Unido, por sua vez, o que estabelece limites à propriedade comercial de emissoras de rádio e televisão é a lei geral de concorrência e a análise quanto ao interesse público dos empreendimentos. Existem regras para possuir rede nacional digital multiplex de rádio e televisão e a propriedade cruzada não é proibida.

Sobre o conteúdo, EUA e RU atuam de formas distintas. Enquanto as regras do primeiro são mais flexibilizadas, as do segundo são mais rígidas. O maior controle nos EUA é para obscenidade e outros temas considerados indecentes ou profanos, mesmo assim são permitidos entre 22h e 6h. No RU, a preocupação é com pluralidade e diversidade no serviço de interesse dos cidadãos, assegurando proteção contra conteúdos nocivos veiculados na televisão e no rádio. Ambos países estão atentos às demandas dos cidadãos para atualizar suas abordagens em relação à regulação de conteúdo com garantia da liberdade de expressão e o respeito aos interesses e serviços públicos.

Quanto ao direito de resposta nos EUA e no RU não consta como lei formal, mas como reparação moral constituída nos códigos de conduta das próprias corporações midiáticas e sugerido pelas autoridades reguladoras como algo que deve ser contemplado a partir de regras claras, justas e equitativas na produção de informações que considere todos os lados envolvidos. Uma vez ocorrido um erro, os códigos comunicacionais e a justiça devem ser acionados para

que haja reparação de danos a terceiros. A FCC e o OFCOM incentivam extrajudicialmente que os meios de comunicação destinem espaços para o contraditório.

Enquanto o licenciamento estadunidense é feito de acordo com os fatores tecnológicos, no RU qualquer serviço no sistema de comunicação pode ser prestado por meio de qualquer infraestrutura de rede, independentemente do tipo de plataforma de rede utilizada para sua distribuição. O prazo de licenciamento das concessões de televisão é de oito anos nos EUA e de dez anos no Reino Unido. Em ambas poliarquias é permitida a renovação do licenciamento, mas as corporações têm seus deveres a serem cumpridos conforme contrato.

Em relação à transparência e *accountability*, as autoridades reguladoras têm as suas obrigações legais. Os websites da FCC e OFCOM divulgam desde o relatório de prestação de contas anual ao Governo e Parlamento, passando por penalidades financeiras, gastos diversos, divulgação de salários até contratos e convênios firmados com as corporações de comunicação. A transparência envolve também a divulgação de reclamações e denúncias dos cidadãos e publicação de relatórios sobre investigações e punições finalizadas e em andamento. O *accountability* está previsto com a participação do cidadão em várias frentes como, por exemplo, as audiências públicas.

Por último, as ferramentas de *enforcement* nos EUA e RU seguem as políticas voltadas para cumprimento e aplicação das regras e normas legais e infralegais. A FCC e OFCOM estão atentos à violação e desrespeito da regulação e prontas a aplicar medidas de coerção, visando garantir os direitos dos cidadãos e consumidores contra práticas nocivas. Entretanto, mesmo que notificações e multas sejam aplicadas, o setor de comunicação goza de instrumentos de liberdade para competir e inovar.

Nesse sentido, reforçamos a ideia de que o consentimento expresso na ordem da vida política, associado à manifestação pluralista na esfera pública, e a simetria nas oportunidades de direito à comunicação são fundamentais para evitar e minimizar desequilíbrios na condução e utilização dos meios de comunicação democraticamente.

O capítulo 4, a seguir, trata da radiodifusão na Argentina e Brasil. Explora a mesma abordagem analítica e de causalidade apresentados no Capítulo 2 para os EUA e RU. Nele, portanto, são apresentadas as trajetórias da regulação e regulamentações das concessões públicas de rádio e televisão num cenário de dependência e instabilidade política nas duas poliarquias.

CAPÍTULO IV

4. TRAJETÓRIAS DA REGULAÇÃO NA ARGENTINA E BRASIL

4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Há duas dimensões cruciais que definem a singularidade da trajetória da regulação da mídia na Argentina e no Brasil, considerados os parâmetros utilizados na análise desenvolvida neste estudo: a condição semiperiférica¹²⁹ e dependente do capitalismo e a instabilidade que marca a ordem política nos dois países entre os anos 30 e 80 do século passado.

A condição semiperiférica e dependente implica a existência de uma estrutura econômica e social que, conquanto conheça processos de urbanização e industrialização relativamente acelerados (em especial no Brasil), traz as marcas da condição colonial, ficando marcada pela defasagem tecnológica em relação aos países centrais do capitalismo, pela presença de vínculos heteronômicos com tais países – em especial os EUA –, envolvendo não só a dependência comercial e financeira, como a ocupação de posições chave no mercado interno da Argentina e do Brasil por empresas multinacionais, acentuando a vulnerabilidade a pressões para alinhamento geopolítico com os EUA no cenário internacional (CARDOSO e FALLETO, 1979). É certo que, em diferentes momentos, governos como os de Vargas, Goulart e Peron e, pontualmente, durante a ditadura militar brasileira, iniciativas para mitigar tal cenário de dependência foram tomadas, sem alterar a assimetria que encobre a presença do Brasil e da Argentina na ordem econômica e política internacional, sob liderança dos países capitalistas centrais, mormente os Estados Unidos. Recentemente, disposições de maior autonomia se evidenciaram nos governos de Lula e Dilma, no Brasil, e do casal Kirchner na Argentina, favorecidas por relativa mudança no equilíbrio de poder a escala global, com a ascensão dos BRICs, mas com as limitações associadas à trajetória pregressa dos dois países, marcados por intensa internacionalização de seus mercados internos, um fator limitativo de vulto para a capacidade de seus Estados Nacionais.

¹²⁹ Arrighi (1997) caracteriza a inserção dos países na economia mundial a partir da presença, no espaço nacional, das atividades que permitem maior retenção de valor agregado, expressa no nível de renda *per capita*, o que, naturalmente, variou ao longo da trajetória da economia mundial capitalista. Hodiernamente, envolveria considerar o peso da inovação e das atividades de média e alta tecnologia na economia nacional para identificar uma posição central (peso elevado das atividades inovativas e de maior intensidade tecnológica), *semiperiférica* (equilíbrio entre atividades inovativas e de maior intensidade tecnológica e as de reduzida intensidade) ou *periférica* (predomínio das atividades de baixa intensidade tecnológica). Para mais detalhes, ver Delgado et al. (2010).

Por seu turno, a instabilidade política de certa forma embaralha a análise das iniciativas de regulação a partir de considerações sobre a natureza do sistema político dos dois países, que é muito variada em diferentes momentos. Em situações autoritárias os pontos de veto do sistema político tendem a ser menores e não procedem da dinâmica parlamentar e das relações entre Executivo e Legislativo, mas podem se verificar no peso específico que dispõem segmentos da burocracia e a corporação militar, bem como de canais de intermediação, como os anéis burocráticos indicados por Cardoso para descrever as relações entre setores empresariais e o Estado durante o regime militar brasileiro, que não são totalmente verificáveis a partir de um escrutínio público (CARDOSO, 1975). Por outro lado, como se verificará à frente, a presença de uma situação autoritária nem sempre é sinônimo da capacidade do Estado impor suas diretivas. No caso da radiodifusão, particularmente, o peso da iniciativa privada, os interesses externos e a reduzida capacidade operacional do próprio Estado frustraram, em diferentes momentos, as disposições de erguer arranjos regulatórios que fortalecessem a dimensão de serviço público da atividade, em governos dotados de orientação nacionalista.

Estas duas dimensões são decisivas para compreender o processo de concentração da radiodifusão nos dois países, ainda que em boa medida, em períodos diversos, o capital estrangeiro tenha sido colocado à margem da propriedade do setor. Sua influência, contudo, se efetivava nos vínculos firmados com empresas locais para fornecimento de equipamentos e de produtos utilizados em suas programações, nos arranjos financeiros de legalidade duvidosa, além da afinidade política e ideológica. O processo de concentração existente foi construído ao longo da trajetória de instabilidade indicada acima. As possibilidades de sua reversão num cenário democrático, por seu turno, não obstante a enunciação do problema por atores variados e as pressões que emanam da sociedade civil, vão depender da disposição das coalizões governantes colocarem na agenda política a reforma do sistema de radiodifusão e da capacidade de implementarem suas políticas, considerando o peso e o poder dos grupos que se forjaram na trajetória anterior, as características do sistema político e as oportunidades que se abrem com as mudanças tecnológicas em curso.

A concentração política e econômica da radiodifusão¹³⁰ é uma questão de destaque nessa tese. Essa concentração que, ao longo do tempo, tem sido marcada pela ingerência perió-

¹³⁰ Convenciona-se atribuir à concentração do mercado de mídia: custos fixos elevados, concentração da publicidade nos veículos líderes (como por exemplo, as Organizações Globo, Grupo Folha da Manhã, Grupo Abril e Estado de São Paulo), escassez de insumos essenciais, como espectro de radiodifusão, e distorção regulatória (LINS, 2009, p. 4).

dica de governos civis e militares nos sistemas de comunicação na América Latina, afeta crucialmente a esfera pública na Argentina e no Brasil, dando contornos singulares ao capital social que sustenta a operação efetiva da ordem democrática.

4.2 CONCENTRAÇÃO, MODELO ANALÍTICO E VARIÁVEIS

Durante todo século passado e parte do atual, grupos empresariais e familiares têm controlado de forma hegemônica os meios impressos e eletrônicos (ou audiovisuais) nos dois países, contribuindo para o aprofundamento da desigualdade na prestação e acesso aos serviços comunicacionais. A predominância de poucos conglomerados midiáticos comerciais no controle de toda uma rede de produção, veiculação e distribuição de bens simbólicos nas áreas de entretenimento, notícias e serviços contribui e alimenta a presença de monopólios e oligopólios familiares em detrimento à garantia da diversidade, do pluralismo e dos direitos dos cidadãos nas áreas de comunicação e informação. A existência de dois conglomerados muito fortes nos dois países – Grupo Clarín e ADMIRA¹³¹, na Argentina, e Grupo Globo¹³², no Brasil – é exem-

¹³¹ Os Conglomerados Clarín e ADMIRA, em 2009, eram responsáveis pela retransmissão de 81% dos conteúdos e programas, todos de origem estadunidense, para cerca de 60% da população nacional (ARGENTINA, 2009). O Grupo Clarín entrou nos negócios da comunicação social, em 1945, com o jornal ‘Clarín’, tendo ainda as concessões do Canal 13 de Buenos Aires (TV aberta), Rádio Mitre, FM100, Multicanal (TV a cabo), *Red Argentina* S. A. (TV à cabo do interior), *Productora Artear* (TodoNoticias, Volver, Canal 13), além de 33% da agência de notícias DYN. Detém mais de 90% das ações da indústria de papéis Papel Prensa (desde 1960) e comprou quase 60% das operadoras de TV à cabo do interior do país. Participa da empresa *Tele Red Imagen* e da empresa *Torneos y Competencias*, concessionária exclusiva da exploração comercial dos torneios oficiais de futebol; também participa na Companhia de Telefones do Interior (telefonia celular). Tem vinculações com o capital estrangeiro no Citicorp, no controle das TVs a cabo do interior. Na década de 1980, o Grupo entrou no setor de radiodifusão e, em 2000, quando já estava estruturado como grupo multimídia, vendeu 18% de seu capital a Goldman Sachs, grupo de capital financeiro norte-americano. A partir daí, diversificou os negócios e inversões do grupo, ultrapassando as fronteiras do setor estritamente comunicacional mediante fusões com empresas multinacionais, entre elas montadoras de carros e empresas que exploram gás e petróleo no país (ARGENTINA, 2009); (ROLIM, 2013). Já o grupo ADMIRA era controlado pela Telefónica, empresa de capital espanhol que comprou a maioria das ações do grupo financeiro *Citicorp Equity Investments* (CEI), que na década de 1990 possuía vários canais de TV a cabo e de televisão aberta, além de emissoras de rádio e da casa editorial *Atlántida* (GINIGER, 2007, p. 3).

¹³² O **Grupo Globo** é uma holding pertencente à família de Roberto Marinho (falecido), tendo à frente João Roberto Marinho, Roberto Irineu Marinho e José Roberto Marinho (juntos têm fortuna estimada pela revista Forbes em US\$ 28,9 bilhões). O Grupo controla 100% da **Globo Comunicação e Participações** (Globopar), da **Infopar Participações** e do **Sistema Globo de Rádio: 1. Globopar** inclui: **1.1) Globosat** (canais GNT, Globo News, Multishow, Globosat+, SporTV 1, SporTV 2, SporTV 3, BIS, Viva, Off, Gloob, Megapix, Premiere Futebol Clube, Combat e Big Brother): *a) Telecine* (parceria entre Globosat/50% e quatro estúdios norte-americanos: Fox/12,5%, Paramount/12,5%, Universal/12,5% e MGM/12,5%. Possui, também, os direitos de exibição premium da Disney no Brasil: é formada pelos canais Premium, Action, Touch, Fun, Pipoca e Cult); *b) - Playboy Brasil Entretenimento* (parceria entre a Globosat (60%) e Playboy (40%) nos canais Sexy Hot, For Man, Venus, Playboy TV, Private e Sextreme); *c) Canal Brasil* (parceria da Globosat (50%) com os cineastas Luiz Carlos Barreto, Zelito Vianna, Marco Altberg, Roberto Farias, Anibal Massaini Neto, Patrick Saretta, André Saddy e Paulo Mendonça; *d) NBC*

plo significativo dessa situação de concentração da propriedade e do controle cruzado de diversos meios (jornal, rádio, revista, televisão etc.), que são alvo de regulação nos EUA e RU com suas indústrias e corporações atuando junto ao sistema de comunicação. Lima (2007) reuniu alguns dados que permitem-nos observar que o poder de influência dos proprietários dos meios de comunicação no Brasil, por exemplo, não é ficção:

[...] a televisão no Brasil tem um grupo claramente hegemônico: a Rede Globo, que completou 40 anos em 2005, controlava, em junho do mesmo ano, 119 emissoras entre próprias e afiliadas. Produziu cerca de 70% de toda a sua programação e manteve, em 2003, sua participação média no mercado televisivo em cerca de 54%. Suas novelas são exportadas para vários países e já alcançaram (em 2005) cerca de 70 milhões de telespectadores por ano no exterior. Em 2005, a Rede Globo – sem incluir as afiliadas – teve um faturamento líquido de 2,3 bilhões de reais. Isso representa cerca de três vezes o faturamento da Rede Record e do SBT juntas. Com essa estrutura, a Rede Globo se tornou um importante ator político, participando, ao longo dos anos, às vezes de forma clara e direta, das mais importantes decisões políticas do país. (LIMA, 2007, p. 457)

Enquanto esses conglomerados econômicas e empresariais brasileiros interditam o avanço do debate sobre a regulação e democratização das concessões públicas de emissoras de rádio e televisão, a Argentina rompe cerco e enfrenta a concentração da propriedade em seu sistema de comunicação. A Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (LSCA) é o novo paradigma e marco regulatório que tem como fundamento o tripé: plano institucional diversificado, quebra da concentração da propriedade e difusão da produção de conteúdos (BARROS, 2014). Tal medida efetivou-se sob a égide de um governo apontado como neodesenvolvimentista. No Brasil, em cenário semelhante uma medida de tal alcance não se efetivou, apesar de avanços recentes, como o Marco Civil da Internet e o direito de resposta, recém aprovado. Entender as razões dessa diversidade é um dos propósitos deste capítulo.

Universal Brasil (parceria da Globosat/47,5% com a Comcast NBC Universal/52,5% nos canais Universal Channel, Studio Universal e Syfy); **1.2) Horizonte**: opera os serviços de TV everywhere (Globosat Play, Telecine Play, Premiere Play e Combat Play), de subscription VoD (Philos) e de rental VoD (Telecine On); **1.3) G2C** (empresa responsável pela comercialização dos canais da Globosat, dos canais desta em parceria com terceiros e dos serviços da Horizonte); **1.4) TV Globo** (cinco emissoras próprias (Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Brasília) e uma rede de afiliadas); **1.5) Editora Globo**: livros e revistas; **1.6) Edições Globo Condé Nast** (parceria entre a Editora Globo/70% e a Condé Nast/30% para publicação de revistas como a Vogue); **1.7) Globo.com**; **1.8) Som Livre**; **1.9) Globo Filmes**; **1.10) Globo Marcas** (licenciadora das marcas da Globo para a confecção de produtos por terceiros); **1.11) Endemol Globo** (licenciadora de formatos para programas e reality shows, em parceria com a Endemol/50%); **1.12) Sky** (parceria entre Globopar/7% e DirecTV/93% na operadora de TV paga via satélite Sky Brasil – a DirecTV foi comprada pela AT&T). **2. Infopar**: **2.1) Infogloblo** (jornais O Globo, Extra e Expresso e seus respectivos sites; Agência de notícias O Globo; Parque gráfica de Duque de Caxias (ZAP: portal de venda de imóveis); **2.2) Valor Econômico** (parceria entre Infopar/50% e Folha de São Paulo/50%). **3. Sistema Globo de Rádio** (Rádio Globo Rio de Janeiro, Rádio Globo São Paulo, Rádio Globo Belo Horizonte, Rádio Globo Brasília CBN Rio de Janeiro, CBN São Paulo, CBN Belo Horizonte, CBN Brasília BH FM Rádio Beat – apenas pela Internet – e um conjunto de afiliada. Por último a Fundação Roberto Marinho) (GINDRE, 2014). “No final do século XX, a TV Globo (...) é vista em todos os recantos do País, através de 84 estações de TV, 74 das quais sob contrato como afiliadas” (JAMBEIRO, 2002, p.93).

Com base no modelo analítico já apresentado, a partir das variáveis ambiente internacional, desenvolvimento tecnológico, presença e peso da empresa privada e ambiente político, exploramos em sequência a trajetória da radiodifusão na Argentina e no Brasil, a partir do rebatimento interno dos ciclos históricos globais apontados anteriormente. Por aqui, eles são renomeados, abordando os Primeiros intentos regulatórios (até 1945); Instabilidade, enfrentamentos e expansão (até 1973); Transição, flexibilização e transformação (até 1999); e Um novo arranjo em gestação? (anos 2000).

4.2.1 Primeiros intentos regulatórios (até 1945)

Sem uniformidade em suas trajetórias, os anos 1900 começam com avanços econômicos nos dois países, sendo de forma mais acentuada na Argentina do que no Brasil. Até meados dos anos 1930, com ênfase nos que antecederam à Primeira Guerra Mundial, a Argentina levou vantagens na maioria das dimensões qualificáveis. No período, o PIB *per capita* da Argentina era de quase 4 mil dólares e o do Brasil de um pouco mais de mil dólares; o comércio *per capita* da Argentina era seis vezes maior do que o do Brasil e também maior do que o da Espanha e Itália, comparando-se ao da Alemanha. No quesito produção, a Argentina também superou o Brasil, observando uma diversificação maior na exportação de trigo, lã, milho e carne – expansão da pecuária com o avanço tecnológico com o lançamento da carne esfriada, congelada e em lata e também com a criação dos frigoríficos estrangeiros. As exportações brasileiras, por sua vez, estavam concentradas principalmente no café, que sustenta, também (estimulando a demanda e gerando capitais) os primeiros esforços no processo de industrialização. Entretanto, é preciso deixar claro que apesar das diferenças regionais, os dois países sofreram os impactos da crise de 1929 internacional¹³³. O liberalismo encobre, nos dois países, sistemas

¹³³ “A depressão que seguiu a débâcle da Bolsa de Valores de Nova York atingiu em cheio a Argentina e o Brasil, encerrando uma fase no desenvolvimento desses países. O PIB argentino, entre 1929 e 1932, caiu 14,3%. O crescimento foi retomado em 1933. Em 1935, o PIB ultrapassaria o de 1929. No Brasil, a crise, embora grave, foi aparentemente menos profunda. O PIB retrocedeu, entre 1929 e 1931, 8,2%. A economia brasileira voltaria a crescer um pouco antes, em 1932, puxada pelo setor industrial. Ambos os países sofreram com a queda dos preços dos produtos primários, com a fuga de capitais e com a quase total interrupção dos fluxos internacionais de capitais, o que acarretou forte desvalorização das suas respectivas moedas e crises cambiais. Entre 1929 e 1933, o produto real da indústria manufatureira argentina retrocedeu 6,5%, enquanto no Brasil verificou-se um crescimento de 1,3%. O setor agrícola também retrocedeu nos dois países. As exportações argentinas declinaram 67% entre 1928 e 1932, enquanto as importações caíram 73,3%. Os preços dos produtos de exportação caíram 42% no mesmo período. A Argentina, além da queda dos preços, enfrentava crescente fechamento dos mercados externos para os seus produtos, em particular o norte-americano. Para o Brasil, o problema central, nesse aspecto, era o declínio dos preços de seu principal produto de exportação. Os preços do café despencaram no mercado mundial. De 11 pence a libra-peso no início da crise para 7 pence no final de 1929, atingindo 4 pence em 1931. Entre 1928 e 1932, o quantum das importações declinou cerca de 60% e o valor 66%, enquanto o quantum das exportações recuou

oligárquicos de dominação que seguem com sobressaltos, mas incólumes, até a década de 1930 (FAUSTO, 2004).

O ambiente internacional respira crise da ordem liberal e retração do poder da Inglaterra. Entre 1929, especialmente, e os primeiros anos pós-Segunda Guerra, acentua-se a crise de regulação das economias capitalistas e da ordem internacional, o que abre espaço para experimentações diversas de políticas econômicas e sociais, num cenário, contudo, de afirmação crescente da presença do Estado e de ampliação da influência dos EUA, sobre a América Latina. No Brasil o alinhamento com os EUA é maior que o da Argentina como se pode ver na posição tomada na Segunda Guerra, mas se fez em meio a uma política de barganha. Enquanto a Argentina adotou uma postura de neutralidade na Segunda Guerra Mundial e administrou uma política externa de relativa autonomia em relação aos EUA, o Brasil, mesmo que num primeiro momento tenha resistido àquelas investidas, alinou-se aos norte-americanos para garantir posição de proeminência na América do Sul e captar financiamentos, capitais e tecnologia para o seu desenvolvimento econômico (REIS E CARDOSO, 2009). Com a desarticulação da economia mundial as economias argentina e brasileira se abrem para as novas possibilidades de desenvolvimento (CORSI, 2012)¹³⁴. Até o fim da Segunda Guerra Mundial, ambos países passaram por mudanças que influenciaram os seus destinos futuros.

A emergência da radiodifusão se verifica em meio à transição do sistema agroexportador e do regime oligárquico para uma economia urbano-industrial, combinada a grande instabilidade política, embora com tendências à acentuação de traços autoritários, à afirmação de propósitos nacionalistas no Estado, conduzidos por líderes como Getúlio Vargas, no Brasil, e Juan Domingo Perón, na Argentina. No Brasil estas inclinações ocorrem antes da Argentina, com medidas dirigidas ao fortalecimento da indústria já em 1934 e a instalação do Estado Novo em 1937. O governo Vargas fez escolha por uma política de incentivo à industrialização e de

17% e o valor recuou em 50%. Os termos de intercâmbio caíram cerca de 30% e a capacidade de importar 40% nesse mesmo período. Entre 1929 e 1934, o custo de vida caiu 15,6% no país platino, enquanto no Brasil a deflação foi 25,5% no mesmo período. A fuga de capitais levou ao rápido declínio das reservas. A Argentina perdeu 173 milhões de libras nos anos de 1928 e 1929. No caso do Brasil, observa-se o esgotamento das reservas em 1931, com perdas da ordem de 30 milhões de libras. De 1929 a 1934, a moeda desvalorizou-se em 73% no Brasil e em 36,7% na Argentina (Gerchunoff e Llach, 2005, p. 112-15; Diaz Alejandro, 1975, p. 350-351, 355, 373 Abreu, 1986, p. 16-19, 1992; Cano, 2000; Sánchez, 2009, p. 97)” (CORSI, 2012, p.3).

¹³⁴ “Na Argentina, a resposta à crise da economia agrário-exportadora ficou nas mãos dos setores conservadores, enquanto no Brasil a ‘Revolução de 1930’ ao estabelecer uma crise de hegemonia abriu um leque de possibilidades para a economia brasileira. Em uma situação de grande instabilidade, vários projetos estavam em luta e não estava decidido que Vargas se sairia vitorioso. No país platino, naquele momento não existia de fato um projeto alternativo ao dos conservadores. Os socialistas e a União Cívica Radical comungavam o mesmo programa de uma Argentina centrada nas exportações de produtos primários” (CORSI, 2012, p. 39).

aproximação com os EUA, revelando percepção mais objetiva do Brasil diante dos procedimentos em andamento na economia mundial como a abertura de novas possibilidades para os países. A viabilização desse projeto ocorreu devido a um amplo feixe de agentes políticos fortes que se formou em torno da unificação e expansão do mercado interno e do avanço da indústria. Esta aliança de classes sustentaria o regime até pelo menos o início de 1945. A opção varguista oscilou entre um desenvolvimento autônomo e um desenvolvimento integrado ao capital estrangeiro. Entretanto, a estratégia industrializante adotada se baseou na forte presença estatal na economia, proteção do mercado nacional e participação do capital estrangeiro, reafirmando a coalizão de forças aglutinadas em torno da expansão do mercado interno (CORSI, 2004). Na Argentina o reforço à industrialização substitutiva é proeminente na década de 1940, ao passo que subsiste, entre 1932 e 1943 um regime constitucional, interrompido pelo golpe que levou Peron ao poder, em 1946. Perón definiria uma nítida política industrializante nacionalista, que pressupunha transformar a Argentina em uma potência regional com o incremento de medidas em torno desenvolvimento do mercado interno e da indústria, da política de pleno emprego, da elevação dos salários e a assistência social. A ideia era garantir o apoio dos trabalhadores ao programa de governo do peronista, que viria a estar em consonância com a nova correlação de forças na sociedade e com as tendências internacionais pós-1945, que apontavam para o desenvolvimento voltado, sobretudo, para o mercado interno (CORSI, 2004).

No plano do desenvolvimento tecnológico, a partir da invenção da válvula termiônica (meados dos anos 1910), que possibilitou a melhoria da transmissão e reprodução do sinal de rádio (BROPHY, 1977), tanto na Argentina quanto no Brasil, a comunicação de massa fora marcada pelas indústrias do cinema e fonográfica até os anos 1930. A radiodifusão sonora em ascensão começa a ganhar mais espaço nos Estados-nacionais, passando a possuir legislações específicas para seu funcionamento. A chegada dos dispositivos necessários ao funcionamento das emissoras de rádio é lenta e seletiva devido aos altos custos dos aparelhos e equipamentos. Até 1930, poucas emissoras entraram em operação nos mercados da Argentina e Brasil, embora o processo de modificação de estrutura física e cultural das cidades acelerasse o ritmo da vida das pessoas com o aperfeiçoamento das comunicações. Aliada à tecnologia ascendente do rádio, o desenvolvimento industrial e urbano trouxe para cenário da radiodifusão o interesse das agências de propaganda dos Estados Unidos no mercado consumidor. Nessa perspectiva, até 1945, a tecnologia radiofônica era ainda um terreno pouco explorado, embora uma série de debates se constituiu em torno da elaboração de modelos de radiodifusão, problematizando os formatos, as legislações, as programações, entre outros assuntos que dizem respeito a esse universo. Como

visto anteriormente, o sistema britânico e o sistema norte-americano de radiodifusão se tornaram modelos paradigmáticos a serem seguidos em diversos países. Os dois países optaram pelo modelo de radiodifusão norte-americano, financiado pela publicidade, embora iniciativas para a constituição de instrumentos de radiodifusão baseadas na perspectiva britânica do serviço público também tenham se verificado (LOPES, 1970; BRITES, 1997; JAMBEIRO et al, 1998; FAUSTO, 2004).

O peso e a natureza do setor privado na formação e expansão da radiodifusão sonora, por sua vez, conquanto apresentem certa diversidade, são fortemente marcados pela influência de empresas estrangeiras. Na Argentina, em 1924, a indústria do rádio é estabelecida no escopo de implantação da “indústria lícita” como um serviço meramente comercial¹³⁵. Há uma grande disputa entre empresários da radiodifusão e empresários da mídia impressa. Estes últimos não aceitavam dividir publicidade com o rádio, mas o quadro vai se definindo aos poucos com a pressão das multinacionais norte-americanas em negociar seus produtos, serviços e tecnologia. No Brasil, a presença da indústria de radiodifusão estrangeira já é observada em 1922. Nas comemorações do Centenário da Independência, o presidente Epitácio Pessoa faz discurso através dos transmissores e receptores das empresas norte-americanas *Westinghouse International Company* e *Western Electric Company* (FERRARETTO, 2001); (CUNHA; HAUSSEN, 2003). A partir de 1928, as agências de publicidade internacionais, como a *Ayer and Son* (leia-se Ford dos EUA), *J.W.Thompson* e a *McCan Erickson* (NASSSIF, 2015), passam a operar no Brasil, acompanhando os investimentos industriais de empresas transnacionais para as quais já trabalhavam nos Estados Unidos e em outros países. Essas agências tiveram um importante papel no desenvolvimento da radiodifusão no Brasil, notadamente porque foram elas que passaram a deslocar verbas de propaganda de jornais e revistas para aplicação no rádio. Até 1945, outras corporações norte-americanas, como *RCA Victor* (1931), *Westinghouse* (1940), *General Electric* (1940), também começam a influenciar o cenário da radiodifusão no país nos dois países sul-americanos, conforme fez nos Estados Unidos e Reino Unido.

A orientação nacionalista dos governos, todavia, num cenário de instabilidade política com predomínio de elementos autoritários na ordem institucional, apesar da pressão das multinacionais estrangeiras sobre os Estados nacionais na expansão da radiodifusão, faz com que Argentina e Brasil constituam emissoras dentro do viés britânico de serviço público, como

¹³⁵ Eliades (2008) ressalta ainda que: *El mencionado decreto [27 de marzo de 1924] se fundamenta en la conveniencia de regularizar el funcionamiento de las emisiones de radio con el propósito de difundir ‘noticias de interés general, conferencias, conciertos vocales o artísticos, audiciones teatrales o otras manifestaciones culturales’. Se refería a las emisoras radiales utilizando la voz inglesa ‘broadcasting’.*

a *Estación de Radiodifusión del Estado* (LRA), em 1937, na Argentina, e a Rádio Nacional do Rio de Janeiro, em 1940, no Brasil. (MATTELART, 1996). Em seu conjunto, todavia, prevalece o modelo comercial norte-americano baseado na empresa privada sustentada por verbas de publicidade.

Tal hibridismo nos arranjos regulatórios, num cenário em que o Estado não encontra no sistema político entraves de monta à aprovação de suas diretivas, associa-se, em boa medida, à sua reduzida capacidade de implementá-las, dada a ampliação recente da máquina governamental, exigida no encaminhamento de diversas iniciativas e pressionada a efetuar acordos variados com agentes privados. Nunes (2003) assinala que, no Brasil, o universalismo de procedimentos, que associa o esforço de modernização da administração pública a partir de 1930, foi acompanhado de outras gramáticas, na relação estabelecida com a sociedade: o clientelismo (que sobrevivia num processo de modernização conservadora), o corporativismo (que se abria à intermediação com os agentes econômicos) e insulamento burocrático (que o Estado instituía para contornar a pressões derivadas da sobrevivência de elementos arcaicos na máquina pública). O clientelismo serviria, também ao Estado para cumprir funções na esfera da comunicação que não conseguia desempenhar de forma exclusiva e para assegurar apoio político. Neste momento e, especialmente em estágios posteriores, ele será decisivo à concentração da propriedade da mídia no Brasil e na Argentina.

A relação de Vargas com Chateaubriand é exemplar. Na comunicação, que assume um caráter muito mais instrumental, o intervencionismo atribuído a Vargas deve ser qualificado, com a criação do primeiro monopólio privado no setor (AMORIM, 2014, p. 159). Ao contrário do controle e cerceamento tão falado como sendo exercido unicamente pelo governo Vargas sobre os veículos de comunicação, Chateaubriand inaugura outra maneira de coibir a liberdade de expressão. Trata-se da “censura gestada justamente a partir do modelo de exploração comercial da radiodifusão: a censura econômica, pela concentração da propriedade” (AMORIM, 2014, p. 159). Então, tem ofuscado esse paralelo pouco explorado e tão importante no processo de dependência de trajetória.

Consideremos, mais detidamente os processos de definição dos marcos regulatórios nos dois países.

Ao final da década de 1920, a adoção do modelo norte-americano de rádio na Argentina, financiado pela publicidade, desagradara, como vimos aos próprios radiodifusores que não conseguem publicidade para bancar suas corporações e, ao mesmo tempo, deixam os em-

presários da mídia impressa descontentes por temerem queda no seu faturamento devido a divisão da publicidade com o rádio. Nesse momento, eles propõem o modelo de rádio como serviço público, levando apoio ao golpe civil-militar que vai depor o presidente Hipólito Yrigoyen, em 1930, que estabelecera em 1928 a primeira regulamentação nacional completa do serviço de radiodifusão¹³⁶. O decreto imposto pelo governo autoritário, em 1933¹³⁷, não vai amenizar as disputas com os radiodifusores comerciais, mas acirrar ainda as tensões no setor. Em busca de publicidade para conquistar audiência e, assim, atrair mais anunciantes, mais de 40 emissoras em operação no país ao final da década de 1930 causam superposição de frequências, violando as normas técnicas e os critérios no estilo dos programas. Decreto, de 17 de julho de 1938, leva à criação de uma comissão para apresentar uma solução. Após várias propostas e devido a uma grande pressão empresarial, a Comissão de Estudo e Reorganização dos Serviços de Radiodifusão propõe ampliar a intervenção estatal no setor como autoridade fiscalizadora, planejadora e desenvolvedora de políticas públicas para o sistema de rádio. A ideia era investir na exploração direta do serviço, mediante a cobrança de uma taxa ao usuário. Entretanto, os interesses dos radiodifusores privados chocariam de frente com a conclusão da Comissão, que ao final do seu relatório resolve aconselhar a adoção de um padrão que combine a propriedade estatal e a privada. A criação de uma lei para abrigar todas as emissoras também foi sugerida como algo imprescindível para o setor.

Apesar do *boom* na proliferação de emissoras de rádio privadas argentinas, a *Estación de Radiodifusión del Estado* (LRA) se estabelece como *la Radio de la Pátria*, em 1937, que foi uma espécie de rádio nacional voltada para notícias, cultura e a história e esporte. Com uma configuração de serviço público, a emissora de difusão sonora argentina é definida como de caráter público federal e considerada o marco de início da radiodifusão sonora argentina

¹³⁶ O decreto de 1928 determinava a prioridade dos conteúdos de radiodifusão com emissões artísticas e culturais e outras iniciativas importantes para exploração de uma licença, que definia a fiscalização do serviço de rádio por uma só autoridade, o Estado Nacional (ARGENTINA, 1928).

¹³⁷ Ao mesmo tempo que cria mecanismos de controle de conteúdo das mensagens, implantando a primeira manifestação de censura prévia nas emissões radiofônicas, o Decreto 21.044/1933 também estabelece limite para o número de licenças, interditando a outorga de outra licença na mesma zona para os que fossem titulares de uma. Além de proibir a formação de monopólios na exploração das estações, o governo civil-militar acrescenta outras medidas: introduz um regime para acordar licenças por licitação pública de bandas de frequência, medias e curtas, em zonas do interior do país; outorga licenças para quem reúne as melhores possibilidades para oferecer um serviço que seja um alto expoente da arte, da cultura e da ciência, adaptadas a um plano conjunto nacional para complementação do nível moral e intelectual do ouvinte; reforça mecanismos indicativos de controle sobre a programação, proibindo a transmissão sem permissão das autoridades competentes de conferências, dissertações, propagandas com caráter político ou sociológico, sob qualquer que seja sua finalidade (LARA, 2013, p. 83-84) e (ARGENTINA, 1933).

como um veículo essencial de comunicação por atingir um espectro maior da população (ELÍADES, 2008).

Na década de 1940, a radiodifusão vive a “época de ouro”, com a profissionalização do setor, a produção centralizada em Buenos Aires e a formação de cadeias de emissoras. Com um novo golpe militar, em 1943, a difusão do rádio passa a ser controlada em quase todos os aspectos, exceto o técnico. É também neste ano que é criado um novo regulamento – *Manual de Instruções para as Estações de Radiodifusão*. Com aval da autoridade estatal, o caráter nacionalista passa a ser um diferencial na radiodifusão, principalmente no que se refere à programação e à propriedade¹³⁸.

Um amplo aparato regulamentar das radiocomunicações argentinas vai traçar as regras de funcionamento até 1946, considerando aquelas que criam os primeiros mecanismos de controle de conteúdo das mensagens. Também são estabelecidos limites para o número de licenças e a proibição de formação de monopólios na exploração das estações. O acesso aos canais de rádio, a partir do regime de licenças por licitação pública de bandas de frequência (medias e curtas, em zonas do interior do país), é para aqueles que reúnem as melhores possibilidades para oferecer um serviço que seja um alto expoente da arte, da cultura e da ciência, indicando a presença do setor privado na atividade. As regras em vigor também reforçam mecanismos indicativos de controle sobre a programação, proibindo a transmissão sem permissão das autoridades competentes de conferências, dissertações, propagandas com caráter político ou sociológico, sob qualquer que seja sua finalidade (LARA, 2013, p. 83-84; ELIADES, 2008).

No Brasil, a regulamentação do rádio também é, de forma geral, marcada por seu caráter nacionalista. Esse elemento é visível na programação das emissoras e na propriedade das empresas (JAMBEIRO et al, 1998, apud WEBER, 2014, p. 107). No viés nacionalista se destacam dois protagonistas dos setores público e privado: o presidente Getúlio Vargas e, como vimos, o empresário das comunicações Assis Chateaubriand. Desde deputado federal pelo Rio Grande do Sul (1923-1926), Vargas já dizia ao jornalista e empresário (dono de *O Jornal*) que a institucionalização da radiodifusão representava “uma medida indispensável para a realização de sua meta de unidade nacional”. Ambos tinham em comum a “ambição pelo poder” (CHAGAS, 2012, p. 16). Interessado em criar a sua cadeia de comunicação pelo país, Chateaubriand articulou através de seu jornal a candidatura de Vargas à Presidência da República pelo partido

¹³⁸ “(...) a interferência na programação se deu, sobretudo, obrigando as empresas a divulgarem temas como a preservação dos costumes, a busca de objetivos nacionais e a identidade nacional. Na propriedade das empresas, o nacionalismo se revela nos artigos que limitam o fluxo de capitais e mão-de-obra entre os países” (JAMBEIRO et al, 1998, apud ELÍADES, 2008, p. 1).

da Aliança Liberal (AL). Em contrapartida, a AL o abasteceu com fundos de campanha para ampliar seus meios de comunicação com o que seria mais tarde os Diários e Emissoras Associados (CHAGAS, 2012, p. 16-17). “Graças a Vargas e à Aliança Liberal, os Associados ganharam força, expandindo sua influência e anexando vários diários para formar seu império jornalístico” (CARNEIRO, 1999, p. 118).

A ideia de integração nacional a partir da década de 1930 também mobilizou as forças em torno de Vargas para difundir o rádio como meio de comunicação de massa. A partir de então, a configuração para a integração oferecida pelo governo ocorre com o viés nacionalista à radiodifusão. Este termo é mencionado pela primeira vez como instrumento normativo brasileiro na “Era Vargas”, quando são definidas as condições para concessão de serviços radiofônicos e fixadas as determinações técnicas a serem seguidas pelos concessionários. O primeiro decreto de 1931, regulando a radiodifusão expressa os padrões técnicos exigidos fundamentais para o uso correto do espectro na prestação do serviço e para a não-interferência nas emissões dos concorrentes. É o momento em que o rádio inicia seu processo de conversão para meio de comunicação de massas, inclusive com o Estado como proprietário (BRASIL, 1931). Com essa regulamentação do rádio, Vargas implanta uma maneira nova de fazer política, com o atrelamento da radiodifusão ao Estado como mecanismo de poder: “insere um elemento satélite, uma força ativa no cenário político que, a partir de então, passa a auxiliar na construção da História nacional” (CHAGAS 2012, p. 12-13). A evolução e consolidação do rádio são acompanhadas de perto pelo governo provisório de Getúlio Vargas, conforme se constata com a edição do decreto de 1932, contribuindo no processo de consolidação e profissionalização do rádio brasileiro com seu viés comercial, fundamentado no sistema de financiamento através da publicidade (BRASIL, 1932).

A instituição do Estado Novo, a partir de 1937, também abre espaço para a criação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), órgão para estimular as iniciativas culturais de forma ampla, inclusive no controle do conteúdo produzido e publicado pela imprensa escrita, rádio e cinema. Dois anos mais tarde, em 1939, o DIP passou a ter a Divisão de Radiodifusão que foi responsável pela produção do noticiário institucional Hora Nacional¹³⁹, que até hoje é escutado às 19h em rede nacional, mas com o nome de Hora do Brasil (CHAGAS, 2012, p. 18-19). Nesta época, introduz-se também a distribuição de publicidade oficial para os grupos de

¹³⁹ A criação do programa nacional (decreto 21.111/1932) e a regulamentação da formação de cadeia nacional de rádio para sua retransmissão em horário único (24.655/1934) viabilizam a criação do programa “Hora Nacional”, que em passa a ser chamado de “Hora do Brasil”. Em 1935, sob a responsabilidade do Departamento de Propaganda e Difusão Cultural (DPDC), entra em operação (AMORIM, 2014, p. 140).

comunicação, que se associa ao crescimento das atividades econômicas que possibilitou aumento na inserção de publicidade nos meios de comunicação de massa.

A radiodifusão passou a ser um forte concorrente de captação de verbas publicitárias disponíveis no mercado, levando as corporações de mídia impressa (jornais e revistas) a enfrentar um novo desafio. Inicialmente, pensou-se em eliminar ou comprar as rádios, mas como essas alternativas se mostraram impossíveis, esses empresários começaram a disputar concessões para exploração do rádio e a pressionar concessionários amadores a desfazer das concessões para interesses comerciais. “Na disputa, desaparecem os rádio-clubes, que são substituídos por empresas, muitas delas de propriedade dos mesmos grupos econômicos e políticos que controlavam os meios impressos” (JAMBEIRO, 2004, p. 18). Em meio essa competição que surge, em 1938, o primeiro conglomerado brasileiro de veículos de comunicação de massa: a corporação, organizada como condomínio fechado, Emissoras e Diários Associados, criada por Chateaubriand.

Em 1940, através de decreto, a Rádio Nacional é incorporada à União como emissora oficial do Governo brasileiro pelo presidente Getúlio Vargas (BRASIL, 1940), que durante o Estado Novo estatiza a emissora Rádio Nacional do Rio de Janeiro (PRE-8), de propriedade das *Organizações Victor Costa* desde 1936. De acordo com Amorim (2014, p. 152), as ações da comunicação, sobretudo as adotadas durante o Estado Novo, “são de viés autoritário não fascista”, citando Maria Helena Capelato, que ressalta o uso dos meios de comunicação por Vargas como fator de legitimação do regime político e para ter apoio dos trabalhadores. Antes da Rádio Nacional, outras rádios surgiram com o viés de levar educação e cultura à população, como a Rádio Sociedade do Rio de Janeiro criada por iniciativa de Edgar Roquette Pinto (1923), Rádio Clube do Brasil (1924), Rádio Mayrink Veiga e Rádio Educadora (1926). Entretanto, foram emissoras fundadas num período considerado amador e experimental e que, por vários motivos, deixaram de lado seus compromissos educativo-culturais e adquiriram características mais profissionais, eminentemente comerciais na forma de propriedade e no caráter comercial de sua programação financiado pela publicidade (CALABRE, 2003). A Rádio Sociedade, porém, em 1936, foi doada por Roquette ao Ministério da Educação e Saúde Pública (MESP) para reforçar a pasta na área de radiodifusão educativa (AMORIM, 2014, p. 154).

É importante ressaltar que ao final do governo Vargas, em 1945, a edição de um decreto-lei (BRASIL, 1945) é considerada a primeira iniciativa de restrições ao poder econômico nas “empresas editoras, jornalísticas, de rádio e teledifusão ou de divulgação e publici-

dade” (IDEM, art. 5º). A reação à pioneira lei antitruste para coibir “abusos do poder econômico” teve a liderança do empresário Assis Chateaubriand, presidente do Diários e Emissoras Associados, na mobilização da “opinião pública contrária a Getúlio Vargas” que antecipou o fim do Estado Novo (AMORIM, 2014, p. 143-144).

Em suma, num cenário internacional que se abria à experimentação em diferentes políticas, os governos argentino e brasileiro implantaram um serviço de radiodifusão que poderíamos chamar de híbrido, mesclando as concessões de rádio comercial com a criação de rádios sob tutela do Estado. Dado o predomínio, no período, de situações autoritárias, os vetos às iniciativas do Executivo não provinham da dinâmica parlamentar, nem tampouco as empresas privadas dispunham de peso suficiente para impor um modelo baseado na exploração comercial da radiodifusão, contestado até por segmentos da imprensa convencional que temiam perder espaço no mercado de publicidade, particularmente no Brasil. Todavia, a reduzida capacidade do Estado em prover plenamente o serviço público, a dependência do fornecimento de equipamentos por empresas norte-americanas e os interesses das corporações deste país, vinculadas ao mercado de publicidade, reforçam o viés privatista aspirado por empresários argentinos e brasileiros, que veem aberto o espaço para sua afirmação no segmento privado-comercial da radiodifusão nos dois países, por via de arranjos clientelistas que os colocam a serviço da sustentação dos próprios governos.

4.2.2 Instabilidade, enfrentamento e expansão da radiodifusão (até 1973)

Argentina e Brasil no pós-guerra acentuam opção pela política de industrialização substitutiva, mas no Brasil ela é muito mais consistente. Os dois países assistem ao enfrentamento entre opções que enfatizam o sentido nacional da industrialização e as perspectivas que apostam em maior integração à economia internacional. Ambos apresentam um ambiente de grande instabilidade, que é mais acentuado na Argentina.

Entre 1946 e 1955 transcorrem, na Argentina, os dois governos constitucionais de Perón, derrubado por um golpe de Estado, com suspensão das garantias constitucionais até 1958. Até 1973 o peronismo esteve perto da proscrição no país, com o exílio de sua maior liderança. Dois presidentes civis, Arturo Frondizi (1958-1962) e Arturo Illia (1963-1966), são sucedidos por nova intervenção militar, que se estende de 1966 a 1973, quando as pressões populares levam à convocação de eleições e ao retorno do peronismo ao poder. No Brasil, apesar das tentativas de golpe em 1954 e 1961, o regime instituído em 1945 subsiste até 1964.

Neste ano inaugura-se o regime militar, que se estende até 1984 (FAUSTO, 2004; MENDONÇA, 2009a; PADRÓS, 2014).

O ambiente internacional nesse período, é, como vimos marcado pelo impulso a maior presença reguladora do Estado em diversas políticas, pela afirmação do keynesianismo e do fordismo. Pontifica a hegemonia dos EUA que, contudo, se conformam à afirmação de políticas protecionistas em países em desenvolvimento e na Europa, dada a presença da ameaça socialista que faz o país recuar nos propósitos de imposição de um ordenamento liberal na ordem econômica mundial, conquanto circunscrita pela presença de agências como o FMI, o Banco Mundial e o *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT, que em português significa Acordo Geral de Tarifas e Comércio) (MATOSO, 1995; TAVARES e FIORI, 1997). Para os países em desenvolvimento, destacadamente a América Latina, a Guerra Fria cumpre papel decisivo, pois justifica o apoio norte-americano às rupturas políticas, combinada e afirmação de interesses das empresas dos EUA, em especial depois de 1955 na Argentina e de 1964 no Brasil. Destacam-se as singularidades de interconexão das economias sul-americanas em expansão, principalmente no tocante aos bens materiais e simbólicos na produção dos dispositivos alocados no sistema de comunicações. Da mesma forma, os empreendimentos industriais ganham força com os avanços tecnológicos e suas configurações política, econômica e social que norteiam o ambiente internacional e causam dependência e mudanças nas economias nacionais e ampliação de infraestrutura de transporte e comunicação, bem como de investimentos em fontes de energia existentes e novas.

O desenvolvimento tecnológico-científico marca esse ciclo histórico pós-guerra e de intensa atividade industrial. O setor de comunicação ganha grande destaque nesse ambiente de diversidade de empreendimentos, em especial a radiodifusão pós-1946 que absorve o surgimento dos primeiros gravadores de fita magnética, da mesma forma que avançam as formas de gravação. A tecnologia dos aparelhos também se remodela, pois tem início a substituição de elementos mais duráveis e estáveis: os retificadores de selênio substituem as válvulas a vácuo e surgem o transistor e semicondutor, o circuito integrado, o laser, a fibra óptica, os microprocessadores e a informática, o satélite artificial, entre outros (MOURA, 2011).

O destaque tecnológico do pós-guerra se deu com a operação da televisão em ambos países sul-americanos, tendo como ênfase os empreendimentos privados e comerciais. Enquanto no Brasil, a televisão foi inaugurada pelo empresário Assis Chateaubriand em 18 de setembro de 1950, através da TV Tupi, Canal 3 (PRF-3 TV) de São Paulo, na Argentina, foi apresentada pelo empresário Jaime Yankelevich, em 17 de outubro de 1951, através da LR-3

Rádio Belgrano TV, Canal 7 de Buenos Aires. Embora a radiodifusão surja como atividade produtiva privada-comercial e ganhe maior impulso a partir dos anos 1950, o dispositivo tecnológico nasceu com prerrogativas concedidas pelo Poder Executivo. Assim, a televisão ainda incipiente nesse primeiro momento, devido aos altos investimento necessários (aquisição de equipamentos para produção, transmissão e recepção na totalidade importados dos EUA e países da Europa), toma impulso como meio de comunicação de massa no decorrer dos anos 1960 e 1970, quando começam a atrair novos negócios e estimular a publicidade na tentativa de aquecer o mercado de consumo e a indústria de entretenimento e informação (FAUSTO, 2004; JAMBEIRO, 2001; CHAGAS, 2012).

O ambiente político e os arranjos institucionais na Argentina e no Brasil pós-Segunda Guerra Mundial até 1973 foram marcados por instabilidade e crises e situações de normalidade democráticas, como visto. Nas situações autoritárias, o poder de veto no sistema político não se associou à operação do parlamento, favorecendo a iniciativa do Executivo. Nos momentos de normalidade institucional, cumpre destacar as afinidades e diferenças na Argentina e no Brasil. Considerando apenas os intervalos democráticos, os sistemas políticos dos dois países sul-americanos tenderam mais à dispersão do que à concentração de poder. Historicamente, sempre prevaleceram a separação formal de poderes, a representação proporcional, o bicameralismo (Câmara dos Deputados e Senado) e governos de coalizão. Os poderes de agenda de presidentes e legisladores em ambos países também são destaques, principalmente as poderosas ferramentas de intervenção do Executivo na produção legal: capacidade de emitir decretos com força de lei; poder de veto, total e parcial; iniciativa governamental de envio de matérias orçamentárias e administrativas (ANASTASIA ET ALL, 2004).

Os sistemas políticos dos dois países sul-americanos, cada qual com suas especificidades, conviveram com “uma ‘combinação explosiva’ entre presidencialismo, multipartidarismo e representação proporcional” (MAINWARING, 1993, apud ANASTASIA ET ALL, 2004, p. 7). Na Argentina, nos governos de Perón do imediato pós-Guerra, o Legislativo foi esvaziado paulatinamente como foro de debates devido as manobras regimentais e manipulação do controle do tempo e, principalmente, a suspensão da imunidade parlamentar e cassação do mandato de congressistas da oposição. Em 1949, Perón propôs a reforma da Constituição com objetivo de aprovar a sua reeleição e, ao mesmo tempo, tendo como pano de fundo “ideias corporativas, autoritárias e plebiscitárias”. A reforma preservou formalmente os arranjos anteriores de separação dos poderes, peso de cada um deles, a mesma rotina eleitoral e o mesmo sistema de representação (FAUSTO, 2004). Assim, constata-se que os poderes da agenda e de

veto entre os atores relevantes do processo decisório, bem como o método de constituição e composição dos órgãos decisórios (comissões, lideranças etc. no Parlamento)¹⁴⁰ estiveram favoráveis ao Executivo devido ao apoio de uma maioria parlamentar e partidária, constituída no sistema de voto de lista fechada. Em boa parte desse ciclo histórico com as instituições, subsidiadas pelas lideranças políticas com o controle favorecido pela regra de representação proporcional, comandando o jogo político de forma moderada com baixo custo de transação entre os poderes Executivo e Legislativo. Nesse cenário parlamentar, o governo regulamentou a radio-difusão e manteve o controle do sistema comunicacional. Até 1973, a Argentina continuou a alternância de governos “democráticos” (entre 1958 e 1966, o partido peronista foi proscrito, a partir do que o eleitor ficou impedido de votar no partido mais popular) e autoritários (golpes civis-militares¹⁴¹), o que também manteve o sistema político de sucessivas instabilidades políticas, cujos poderes decisórios de agenda e veto ocorreram em níveis moderados (ANASTASIA ET ALL, 2004).

No Brasil, prevaleceu o presidencialismo de coalizão, federalismo, separação de poderes, representação proporcional em sistema eleitoral de listas abertas. O sistema brasileiro acentua os poderes de veto no Congresso e induz o Executivo ao uso do artifício da patronagem (ou barganha política moral ou material) para aprovar alguma política pública (SANTOS, 1997). No período de 1964-1978, o presidencialismo de coalizão foi mitigado pela permanência dos militares em alternância no poder. O AI-5, editado em 1968, deu poderes extraordinários ao Presidente da República e suspendeu várias garantias constitucionais como cassação de direitos políticos, intervenção nos municípios e estados e fechamento do Congresso Nacional (outubro de 1969). Em 1978, já além do período delimitado por esta seção, o AI-5 foi eliminado, mas o Executivo militar manteve grande poder de agenda e capacidade de manobra, diante de congresso constituído através de rearranjos frequentes nas regras eleitorais, até perto do retorno dos civis à presidência, em 1985 (ALVES, 1984; LAMOUNIER, 1990)

Nos dois casos, de todo modo, o clientelismo permaneceu como moeda de troca importante nas relações não só do Executivo com o parlamento, mas também com outros atores

¹⁴⁰ Estes informam a distribuição de lugares de poder entre diferentes partidos e/ou coalizões – governo majoritário versus minoritário – e distribuição mais ou menos equitativa de cadeiras, atribuições e direitos parlamentares entre situação e oposição, tanto entre as duas casas parlamentares – Legislativo dividido versus unificado – como no interior de cada uma (ANASTASIA ET. ALL, 2004, p. 83).

¹⁴¹ Os golpes civis-militares levaram ao poder nesse período: Eduardo Lonardi (23/09/1955-13/11/1955); Pedro Eugenio Aramburu (13/11/1955-01/05/1958); Juan Carlos Onganía (29/06/1966-08/06/1970); Roberto Marcelo Levingston (08/06/1970-23/05/1971); Alejandro Agustín Lanusse (26/05/1971-25/05/1973) (FAUSTO, 2004); (CASA ROSADA, 2015).

sociais, inclusive os empresários da comunicação¹⁴². Por seu turno, as oportunidades abertas ao Executivo para implementação suas diretivas ajudam a compreender a intensidade da produção regulatória na Argentina e a morosidade de sua efetivação no Brasil, especialmente antes de 1964. Em ambos, o peso dos interesses privados, inclusive estrangeiro, será decisivo.

Na Argentina, o governo Perón foi responsável pelas primeiras regulamentações da radiodifusão sonora em seu primeiro governo (1946-1952) e consubstanciou a regularização e normatização da radiodifusão, agora, incluindo a televisão na sua reeleição (1952-1955). Com as legislações aprovadas pelas casas legislativas, ressalta-se que a Lei 14.241/1953 foi a primeira iniciativa da Argentina na formulação de uma Política Nacional de Comunicação em um governo eleito democraticamente. Nela, os serviços de comunicação foram considerados um *serviço público*¹⁴³ e não uma empresa comercial ou individual. As emissoras de rádio e televisão são concebidas com uma função social e cultural e eram obrigadas seguir uma lógica de desenvolvimento nacional e integral do país, conciliando os interesses privados com os direitos de todos os argentinos (ARGENTINA, 1953). No período do governo peronista avançou a universalização do acesso da comunicação através dos meios oficiais. A lei também estabeleceu um componente nacionalista ao debate sobre os meios de comunicação (RECALDE, 2009).

Em 1954, a legislação foi regulamentada por decreto no que diz respeito à licitação pública, que viria criar três redes de exploração das emissoras: a cabeça de rede *Rádio Mitre* (rede A), a *LR3 Radio Belgrano* (incluindo LR3 TV, Canal 7, único que funcionou até 1960; rede B) e a *R4 Radio Splendid* (rede C). Nesse mesmo ano, outras rádios foram incorporadas: *Editorial Haynes Limitada, Sociedad Anónima* (à rede A); a *A.P.T. Promotores Asociados de Teleradiodifusión* (à rede B) e a *Sociedad Anónima “La Razón” Editorial Emisora, Financiera y Comercial* (à red C). Essa configuração de licitação pública que criou as três redes de rádios começou a desfigurar com a introdução de interventores em cada uma destas empresas e a investigação geral na radiodifusão nacional (VARELA, 2007; ELÍADES, 2008).

A partir de 1955, com a deposição de Perón e revogação de suas políticas para a

¹⁴² Para dar suporte político e manter o projeto de arbítrio do regime militar, a outorga das concessões beneficiou os aliados políticos do regime ditatorial. De 1922 a 1963 foram 807 outorgas de emissoras de rádio AM, FM e TV em UHF e nos 20 anos de regime militar foram 1.240 (CALDAS, 1998).

¹⁴³ Segundo a lei 14.241: *El Artículo 2 de la ley estableció que el servicio de radiodifusión es de interés público. Asimismo, el artículo 5 planteó que la organización y el régimen de prestación de los servicios de radiodifusión se basaban en el principio de la subordinación del interés particular, al interés social, cultural, económico y político de la Nación. A partir de aquí, los licenciatarios privados debían implementar un plan de acción dentro de las finalidades consagradas para la radiodifusión por el Estado nacional (artículo 6, inc. d)* (RECALDE, 2009, p. 13).

radiodifusão, fala-se na “*formación y consolidación de un retroceso de concentración, centralización y regulación ideológica*” (ARRIBÁ, 2005, p. 98). Inaugurada em 1951, a televisão só veio se consolidar na Argentina nos anos de 1960 com a revalorização da iniciativa privada após a estagnação do crescimento econômico gerado nos primeiros anos do governo. O sistema privado de exploração das emissoras é mantido em coexistência com o serviço oficial. Sob o comando dos militares surge o Conselho Nacional de Rádio e Televisão (órgão gestor) e o Serviço Oficial de Rádio e Televisão (órgão explorador das concessões públicas), sendo o Ministério das Comunicações responsável pela autorização de concessões, frequências e potências (IDEM).

As emissoras comerciais argentinas durante os anos 1960 buscaram capital estrangeiro para alavancar seus negócios, mesmo a legislação proibido essa participação, seja na sociedade de empresas ou no investimento de recursos (ARRIBÁ, 2005). Em 1972, destacou-se a definição mais ampla do setor de comunicações por meio de uma nova legislação que buscou unificar o critério de expansão das redes de comunicação e de controlar os sistemas de telecomunicações¹⁴⁴ (inclui normas para a radiodifusão) – é reservado ao Estado o monopólio jurídico de transmissão de informação a distância. Além de estabelecer a competência do Poder Executivo Nacional para designar, explorar, autorizar e fiscalizar as atividades dos serviços de telecomunicação e de radiodifusão (emissoras de rádio e televisão aberta), a legislação criou o COMFER (*Comité Federal de Radiodifusión*), organismo autárquico dependente do Poder Executivo Nacional e responsável pelas licenças (adjudicação, caducidade, revogação, modificação total ou parcial de titularidade) (ARGENTINA, 1972).

O retorno do peronismo ao poder central argentino no início dos anos 1970¹⁴⁵ também retomou as políticas de comunicação geradas nas décadas de 1940 e 1950. Numa queda de braços com as corporações comerciais de televisão, o novo governo cancelou as concessões e os canais privados-comerciais passaram a formar um sistema televisivo sob a égide governamental com vários canais e emissoras (Canal 7, Canal 8, Canal 9, Canal 11 e Canal 13) (ELÍADES, 2008). A reformulação deste setor da comunicação argentino foi marcada por uma grande mobilização político-social e por um jornalismo articulado à crítica ideológica (MATTELART,

¹⁴⁴ Trata-se do *Decreto-ley n°19.798/1972*, denominado *Ley Nacional de las Telecomunicaciones*. Ver no site InfoLeg (ARGENTINA, 1972).

¹⁴⁵ A Argentina é governada por quatro presidentes peronistas (Hector Jose Cámpora, 1973; Raúl Alberto Lastiri, 1973; Juan Domingo Perón, 1973-1974; e Isabel Perón 1974-1976) que tentaram retomar algumas bandeiras sociais de incentivo à indústria e a ação social, a melhoria dos salários e o controle de preços. Entretanto, os confrontos internos entre o movimento peronista e a guerrilha, somados à crise econômica mundial de 1973, complicaram as coisas. A morte de Perón, em 1974, e a incapacidade de sua sucessora Isabel Perón para conduzir o país agravam mais a situação política e um outro golpe militar instala mais um período ditatorial (FAUSTO,2004).

1970).

No Brasil, a radiodifusão ganhou impulso com o advento da televisão a partir dos anos 1950, ampliando o conglomerado midiático dos Diários Emissoras Associados de Chateaubriand, que duraria cerca de quarenta anos¹⁴⁶. Esse privilégio das concessões de radiodifusão pelo Estado foi estabelecido pelas Cartas constitucionais de 1934, 1937 e 1946. Em seu mandato eleito pelo sufrágio universal, Vargas também se colocou como protagonista da regulamentação da televisão, numa tentativa de manter o poder do Estado sobre os radiodifusores privados. Nesse momento, os empresários da radiodifusão começaram a se mobilizar para aprovar uma legislação que garantisse juridicamente o exercício da atividade privada (CHAGAS, 2012).

Até a década de 1960, a radiodifusão brasileira foi regida por diretrizes da Comissão Técnica do Rádio e do Ministério da Viação e Obras Públicas, transformada em Ministério dos Transportes, em 1967. Antes, em 1961, foi criado o Conselho Nacional de Telecomunicações (CONTEL), que passa, em 1962, a disciplinar esses serviços através do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), debatido e aprovado no período democrático iniciado em 1945. O CBT estabeleceu a competência da União para explorar diretamente, ou mediante concessão, o Serviço de Radiodifusão Sonora (regional ou nacional) e o de Televisão. A outorga da concessão ou autorização passou a ser prerrogativa do presidente da República, ouvido o CONTEL (CHAGAS, 2012). Em meio a uma conjuntura de crise política e de pressão contra governo João Goulart (PTB), a nova legislação foi aprovada pelo Congresso com a derrubada de 52 vetos do presidente¹⁴⁷, demonstrando o enfraquecimento das propostas de desenvolvimento apresentadas pelo Executivo e a inédita força da radiodifusão privada no país (PIERANTI; MARTIN, 2007).

Ao mesmo tempo que o CBT, pela primeira vez, representou uma preocupação do Estado com a elaboração e a execução de uma política para as comunicações (CHAGAS, 2012), a atuação do Congresso Nacional na concepção e aprovação do Código marca a fundação da

¹⁴⁶ Iniciado com a posse de cinco emissoras de rádio, 12 jornais diários e uma revista, o império chegou ao auge 20 anos depois, em 1958, então contabilizando 36 emissoras de rádio, 34 jornais diários, 18 emissoras de televisão e várias revistas, entre as quais a de maior circulação do país, O Cruzeiro, com quase um milhão de exemplares vendidos semanalmente (JAMBEIRO, 2004, p. 18). Possuiu ainda uma agência de notícias, uma revista mensal (A Cigarra), várias revistas infantis e uma editora (GENIRA, 2012, p. 17).

¹⁴⁷ “Na mensagem nº173, datada de 27 de agosto de 1962 e publicada na seção II do Diário do Congresso Nacional de 5 de setembro de 1962, o Presidente da República João Goulart relacionou 52 vetos ao projeto de lei que instituía o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) (BRASIL, 1962a). Fruto de nove anos de negociações, o CBT fora protocolado como Projeto de Lei do Senado nº 36, de 1953, e, depois, na Câmara dos Deputados, com o número 3.549, de 1957” (BRASIL, 1962).

Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), que “é a principal representante dos interesses dos empresários de radiodifusão”, cuja “maioria desses empresários” vai apoiar o golpe de Estado de 1964 (LIMA, 2007). Este autor lembra que os artigos frutos dos vetos revogados tratavam, dentre outros assuntos, dos prazos de 15 e 10 anos para as concessões de televisão e rádio, respectivamente, e do deferimento da prorrogação da concessão se o órgão competente não se pronunciasse em 120 dias. “Mais importante, todavia, são as omissões do CBT em relação aos limites da propriedade e à propriedade cruzada dos meios. Essas omissões são as principais responsáveis pela concentração da propriedade da mídia entre nós” (IDEM).

Novamente, mais um acontecimento revela o peso de escolhas passadas na definição dos espaços para novas escolhas, isto é, enfatiza a dependência da trajetória como condição de processos sociais e políticos em andamento. A atuação do poder dos “donos da mídia” para impor seus interesses e pressionar “atores políticos” ao longo da trajetória e estabelecer ações e negócios em seu favor.

Nas décadas de 1960 e 1970, a radiodifusão, sobretudo com a televisão, foi articulada como “elemento de união nacional”, cuja regulamentação é subjugada pelo regime ditatorial de 1964-1984. Segundo Ribeiro e Botelho (2005), os pressupostos para a integração da nação consideraram uma diversidade de fundamentos como a política de segurança nacional, a busca de inclusão do país no mercado de consumo e a prerrogativa de disseminação de uma conexão nacional de evidência ‘patriótica’.

Essas metas foram asseguradas pelos governos ditatoriais por meio do funcionamento das emissoras através das leis de comunicação, da criação de um órgão responsável pelo assunto, do financiamento e execução da eletrificação do país, da viabilização de uma rede de comunicação por satélite e micro-ondas e da instalação de torres de repetição. Durante os primeiros períodos militares, entre 1965 e 1972, sem debate aberto e transparente com as entidades representativas dos cidadãos brasileiros, foram criados a Embratel (Empresa Brasileira de Telecomunicações), o Ministério das Comunicações e o Sistema Telebrás, possibilitando a implantação de uma autoritária infraestrutura de telecomunicações que ligaria os quatro cantos do País, inicialmente por uma rede de micro-ondas, complementada depois por satélites nacionais e, mais tarde, também por extensas ligações físicas por fibras ópticas. Esses investimentos do Sistema Telebrás favoreciam, no campo da comunicação de massa, a formação de redes de televisão nacionais (RAMOS, 1999. P.11, apud SANTOS e CAPPARELLI, 2005, p.2). Entretanto, a TV Globo, criada sob a tutela dos militares e com dinheiro proveniente de acordos

denunciados como ilegais de acordo com a legislação que proibia capital estrangeiro nas empresas nacionais de comunicação, foi a única rede de televisão a se beneficiar de todo esse aparato no início dos anos 1970 (HERZ, 1987).

Até 1973, os governos ditatoriais impuseram a censura aos meios de comunicação (entre eles os que apoiaram o golpe de 1964 como O Globo, Editora Abril, Estado de São Paulo, Folha de São Paulo, Jornal do Brasil e outros) e foram responsáveis pela prisão e desaparecimento de dezenas de cidadãos envolvidos na resistência ao autoritarismo. Esse período também se destacou como um daqueles em que o Estado melhor contribuiu para o crescimento das empresas privadas de radiodifusão (rádio e televisão aberta). Entre as benesses, destacaram-se: suporte e infraestrutura tecnológicos; vista grossa para a entrada ilegal de capital estrangeiro (acordo Globo/*Time-Life*); renúncia a impostos; distribuição de verbas públicas para anúncios publicitários; e outorga de concessões para aliados políticos. “Esses benefícios permitiram à Rede Globo, por exemplo, saltar de três emissoras em 1969 (Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte) para 11 em 1973” (FILHO, 2004, p. 43).

Em suma, no período que se estende de 1945 a 1973, o setor privado e comercial de radiodifusão, cujos primeiros passos remontam à etapa anterior considerada neste estudo, se fortaleceram e passaram a dispor de peso importante na resistência às tentativas de circunscrever sua atuação por governos nacionalistas que ainda sustentavam segmentos do setor orientados pela lógica do serviço público. Num contexto internacional em que a Guerra Fria afetou de forma expressiva as preferências e escolhas das elites políticas e econômicas na América Latina, tal segmento privado foi particularmente favorecido pelas ditaduras militares que irromperam nos dois países, ainda que se rendessem à limitação de sua atuação por instrumentos discricionários como a censura. Os esforços para imposição de arranjos regulatórios que continssem o poder das corporações privadas tiveram sucesso diverso, conforme a natureza dos sistemas políticos em que ocorreram. Na Argentina, Perón não teve dificuldades em aprovar seu projeto de reforma, que soçobrou, contudo, por conta do golpe que o desaloja do poder em 1955. Já no Brasil, o Código Brasileiro de Telecomunicações (1962) passou por longa e tortuosa tramitação, enfrentando óbices radicados nos múltiplos pontos de veto do sistema político brasileiro e das corporações midiáticas. Quando finalmente foi aprovado, em 1962, o poder das corporações ficou evidente na incrível rejeição dos 52 vetos de Goulart, que pretendiam reduzir o poder incontido da mídia. De todo modo, à sombra das ditaduras militares, as corporações da mídia receberam amparo legal e apoio material para se fortalecerem ainda mais, consolidando o padrão de concentração hoje existente.

4.2.3 Transição, flexibilização e transformação (até 1999)

Num cenário global de impulso para a desregulamentação de diversas atividades, caudatária dos diagnósticos sobre a *crise* dos Estados de Bem-Estar Social e de crítica às ações intervencionistas de perfil keynesiano, que pavimentam a afirmação crescente da perspectiva neoliberal até a década de 1990, Argentina e Brasil conheceram trajetórias singulares, conquanto os dois países assistam à retomada da normalidade constitucional e democrática em meados da década de 1980.

Na Argentina, após um breve interregno de governos peronistas (1973-1976), instalou-se brutal ditadura que implementou um programa econômico afinado com as perspectivas em ascensão à escala global. Liberalismo econômico e desindustrialização se combinaram à supressão das liberdades e rigorosa repressão política. Nesse cenário, em meio à crise dos anos 80, em boa medida agravada pela elevação da taxa de juros nos EUA e das dívidas dos países em desenvolvimento, a ditadura entrou em colapso após a derrota na *Guerra das Malvinas*, em 1982. No ano seguinte (1983), os civis retornam ao poder, com Raul Alfonsín (1983-1989), da União Cívica Radical, seguido de Carlos Menem (1989-1999) do partido Justicialista. Com Menem, a Argentina aprofunda seu alinhamento às tendências em curso à escala global, adotando amplo programa neoliberal, com destaque para a política de convertibilidade entre o peso e o dólar que, a par de atrair capitais externos para o país, mitigou a participação da indústria na economia argentina e acentuou sua vulnerabilidade externa, evidenciada no colapso do final da década de 1990 (FAUSTO, 2004; CUNHA; FERRARI, 2009).

No Brasil, a reação à crise de 1973 envolveu a política de perseverar “em marcha forçada” na estratégia de substituição de importações, alcançando, através do incremento do endividamento externo e da participação do Estado, segmentos industriais de insumos básicos e bens de capital (CASTRO E SOUZA, 1988). Ao mesmo tempo, o regime militar desenvolveu a estratégia de liberalização gradual da ordem política, com a eliminação do AI-5 e o fim do bipartidarismo em 1978, o relaxamento progressivo do controle sobre a imprensa, a retomada das eleições para governadores de Estado em 1982. Tal processo culminou com a eleição de um presidente civil, Tancredo Neves, ainda nas regras da ditadura, e a convocação do Congresso Constituinte, em 1986. A rigor, ele não se fez sem sobressaltos, nem deixou de contar com a participação expressiva da oposição parlamentar, do “renascer da sociedade civil” e da emergência de novos movimentos sociais e do movimento operário, que alargaram bastante os

limites dos processos de distensão e abertura projetados pelos militares (ALVES, 1984; LAMOUNIER, 1990).

De todo modo, não se processou no Brasil o colapso da ordem autoritária, tal como na Argentina. Por seu turno, as políticas econômicas desenvolvidas durante a década de 1980 não representaram uma mudança expressiva de rumo em relação à perspectiva desenvolvimentista das décadas anteriores, embora focadas no controle da inflação que se acentua com a crise da dívida, num cenário de reduzida capacidade de manobra do Estado (DELGADO, 2001). Apenas após as eleições de 1989, com a derrota de Lula, a maior expressão do renascimento dos movimentos sociais e dos trabalhadores no período, verificou-se uma inflexão nítida em direção à adoção de políticas de orientação neoliberal, com Collor de Mello (1990-1992) Relativamente contidas no governo de Itamar Franco (1992-1994), tais políticas ganham impulso com Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), especialmente no seu primeiro quadriênio, quando se aprofunda a abertura comercial, acentua-se o processo de privatizações, impõe-se limites à ação do Estado com a Lei de Responsabilidade Fiscal, e intenta-se, com pequeno êxito, reformas mais abrangentes na previdência social, na administração pública e nas relações de trabalho (DELGADO, 2010).

O ambiente internacional foi marcado, pois, pela afirmação da agenda neoliberal, que favoreceu o *impulso para a desregulação*, que, no entanto, foi absorvido no âmbito dos países segundo o ritmo ditado pela conjuntura doméstica. Assim, a Argentina se inclinou à adoção de políticas de viés neoliberal desde a década de 1970, com medidas pontuais em sentido contrário, culminando com sua exacerbação no governo Menem (AZPIAZU e SCHORR, 2010; CHUDNOVSKY, 2004; VIANINI, 2012). O Brasil, ao contrário, ficou em compasso de espera durante toda a década de 1980, parecendo, mesmo inclinar-se em direção oposta às tendências globais, com afirmação crescente da esquerda no cenário político e uma explosão de disposição participativa que contaminou o próprio Congresso Constituinte que, não obstante sua composição, definiu arranjos, em diferentes dimensões, que envolviam ampliar e não restringir o protagonismo do Estado (DELGADO, 2001). Durante a década de 1990 verificou-se uma convergência na trajetória dos dois países, em meio a um cenário de aprofundamento das dificuldades econômicas domésticas e ampliação das pressões externas, após a debacle da experiência socialista e a enunciação do Consenso de Washington. Ainda assim, a trajetória brasileira dotaria o país de anteparos mais sólidos para resistir a tais pressões, dado o peso da produção industrial em sua estrutura econômica, da força e visibilidade de opções políticas

alternativas, da relevância econômica e simbólica de instituições como o BNDES e a PETROBRÁS, que sobreviveram aos esforços para sua privatização (DELGADO, 2010).

Na esfera tecnológica, essa era foi determinada, num primeiro momento, pelo desenvolvimento das transmissões da televisão via satélite e pressupôs a ampliação das tendências de flexibilização do setor, com revigoração das empresas privadas e da dinâmica de mercado, associadas a um ambiente de afirmação crescente do neoliberalismo. Esses paradigmas transformadores despontaram no horizonte das (tele)comunicações, apresentando a perspectiva de concorrência e flexibilização de regras de concentração em vigor na televisão norte-americana. Argentina, primeiro, e Brasil, em sequência, entraram nessa sintonia para quebrar o monopólio do setor de telecomunicações (que acoplava a radiodifusão) com a privatização. Contudo, em meio à venda de patrimônio público para o capital internacional, a radiodifusão, mas especificamente a televisão, continuou sendo protagonista no espaço comunicacional argentino e brasileiro nesse ciclo histórico. Além de despontar no cenário nacional como principal fonte de difusão da informação e entretenimento para a maioria dos cidadãos argentinos e brasileiros, a televisão aberta chegou à sua maturidade como uma poderosa empresa capitalista, que atuava no mercado produtivo e consumista, tendo a publicidade como o elo forte do negócio lucrativo (LARA, 2013; MORONE, 2005; JAMBEIRO, 2011).

Ao mesmo tempo, o desenvolvimento tecnológico abrangeu as áreas de informática, microeletrônica, biotecnologia e telecomunicações como novos paradigmas desafiadores para a comunicação de massa, que até então gozava o privilégio da mediação, particularmente ao final do período. Uma “revolução silenciosa” surge com a evolução das tecnologias de informação e comunicação. Trata-se da convergência. Palavras, sons, imagens, filmes convertidos digitalmente rompem com o tempo e o espaço e ganham flexibilização, rapidez e qualidade comunicacional. É o começo de uma “revolução informacional” sem precedentes na história das comunicações, que se preparam para metamorfosear, compartilhando uma mesma plataforma. Essas possibilidades de assimilação de produtos culturais criaram “uma dinâmica de progressiva comercialização da cultura e da comunicação, o que alterou a forma de os sujeitos se relacionarem com os produtos culturais” (JAMBEIRO, 2011, 47). As novas tecnologias também possibilitam a ampliação da comunicação e da conexão entre as pessoas por intermédio da rede internacional (Internet), permitindo a interação mediada sem precedentes, e dando abertura para o aparecimento de uma outra dimensão econômica, cujas relações de negócios são fomentadas em rede (CASTELLS, 2006). Com um dos fenômenos tecnológicos dessa época, a digitalização levou muitos empresários a apostar no sucesso da TV a Cabo, que não é objeto desse

estudo, mas fica o registro de mudanças que se iniciam.

As configurações do sistema político foram moduladas pela trajetória tortuosa da conjuntura nos dois países. Na Argentina, contudo, prevaleceu o grande poder de agenda do Executivo, combinada a significativa capacidade de implementação de suas diretivas, de forma aguda nos momentos de supremacia militar, enquanto no âmbito das regras institucionais vigentes nas conjunturas democráticas, tal capacidade decorreu da tendência à constituição de maiorias parlamentares relativamente sólidas, em virtude do sistema eleitoral baseado em listas fechadas, num cenário quase que bipartidário (ANASTASIA ET ALL). No governo Menem tal capacidade foi exacerbada, com a ampliação de sua influência sobre a Corte Suprema, através de medida votada no Congresso que ampliou a composição daquele fórum. Nem mesmo o acordo com a oposição em 1994, efetuado para assegurar a aprovação da reeleição para presidente, alterou tal configuração (FAUSTO, 2004)¹⁴⁸.

No Brasil o poder de agenda do presidente foi acentuado, mas o encaminhamento de suas diretivas dependeu de negociação pontual com um parlamento fragmentado, dotado de um número acentuado de partidos com reduzida capacidade de impor disciplina aos representantes, eleitos num sistema de lista aberta, que favorece a atuação personalista e vínculos individualizados com os apoiadores, destacadamente empresas, pelo menos até 2015 (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998; SANTOS, 1997; NICOLAU, 2012). Com variações pontuais este padrão subsistiu em diferentes momentos de normalidade institucional e mesmo entre 1978 e 1984, ainda no regime militar, quando a eliminação do AI-5 e do bipartidarismo passou a exigir maior empenho do Executivo na negociação com o Congresso. Um momento excepcional ocorre entre 1986 e 1988 com o Congresso Constituinte¹⁴⁹. Neste caso, apesar de não ter se configurado como uma Constituinte exclusiva, da preservação das regras eleitorais pré-existentes em sua convocação e da presença dos “senadores biônicos”, o Congresso Constituinte operou como uma instância unicameral, acolheu “emendas populares” em seu processo de deliberação, definiu o texto final a partir da sistematização de diferentes propostas e foi profundamente afetado

¹⁴⁸ Os pontos acordados entre as duas maiores forças políticas, que detêm mais de 70% das cadeiras parlamentares, são: entre as quais estavam: eleições diretas para Presidente e Vice-presidente; eleição direta de três senadores (dos quais um deveria representar a minoria); eleição direta do chefe de Governo da Cidade Autônoma de Buenos Aires; redução do mandato presidencial a quatro anos com direito a uma reeleição; criação do cargo de chefe de Gabinete de Ministros; criação do Conselho da Magistratura; e acordo do Senado por maioria absoluta para a designação dos juízes da Corte Suprema (ARGENTINA, 2009a).

¹⁴⁹ Mesmo após esse período ditatorial, que durou até 1985, o governo José Sarney (1985-1988), baseado na Constituição de 1967, alimentou os constituintes aliados com expressiva distribuição de outorgas – 1.028 concessões de canais de radiofusão – para aprovar o mandato de cinco anos. Ao mesmo tempo, setores das empresas privadas da mídia e da sociedade organizada disputavam nos bastidores o capítulo da comunicação na Constituição de 1988 (ANDI, 2007, p.110).

pelo ambiente sócio-político do contexto de transição democrática, o que favoreceu a aprovação de medidas estranhas à sua composição majoritariamente conservadora (DELGADO, 2001). O empenho dos governos subsequentes à promulgação da Carta de 1988 em promover reformas em seu texto evidenciam tais características. Efetuadas sob as condições próprias do presidencialismo de coalizão, mas em sintonia com o impulso para a desregulação que marca o ciclo aqui destacado, essas reformas exacerbaram os procedimentos de negociação no varejo entre o Executivo e o Congresso, favorecendo ainda mais a fragmentação do sistema político brasileiro¹⁵⁰.

Consideremos, pois, as principais medidas na esfera da comunicação que são definidas ao longo do ciclo histórico em destaque.

Na Argentina, o embate entre governo e o setor privado foi constante, tendo duas orientações. A primeira, nos governos ditatoriais e neoliberais, quando as deliberações, em sua maioria por decreto, tenderam a favorecer as corporações midiáticas e afastar o Estado, ao máximo, da ingerência no setor, na condição de provedor de serviços, mirando sempre, todavia, o alinhamento das corporações com o projeto político e o favorecimento do mercado e dos negócios da indústria da informação e do entretenimento. Nos governos peronistas da década de 1970, ao contrário, buscou-se estabelecer novas políticas para a radiodifusão, para controle das concessões de canais à iniciativa privada, inclusive não renovando as licenças de vários canais (Canal 7, Canal 8, Canal 9, Canal 11 e Canal 13), o que culminou com estatização do sistema televisivo (LARA, 2013)¹⁵¹.

A seguir, com o golpe militar (1976-1983), as comunicações passaram a ser conduzidas por outros mecanismos legais autoritários (decretos-leis), orientados para a modernização tecnológica e a censura ideológica. Entre as medidas destacou-se a nova lei de radiodifusão (ARGENTINA, 1980) que, em linhas gerais, tornou os serviços de rádio e televisão submissos

¹⁵⁰ Embora a legislação da nova Constituição tenha remetido para o Congresso as novas outorgas e renovações, estudo baseado em levantamento feito por Costa e Brener, em 1997, revela que das 1.848 estações repetidoras de TV autorizadas após 1995, 268 foram destinadas a empresas controladas por políticos. Ressalta-se que estas concessões foram emitidas durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), sendo a maioria delas distribuídas no final do segundo mandato, coincidindo com a aprovação da reeleição para a Presidência da República (LIMA, 2001).

¹⁵¹ É através do Decreto nº 340 (ARGENTINA, 1974), tendo à presidência Isabel Perón (Domingo Perón falece dois meses antes), que ocorre a intervenção das emissoras de televisão e se inicia uma minuciosa investigação sobre o estado patrimonial dessas empresas e suas ex-permissionárias e produtoras de programas atreladas ao capital internacional norte-americano. Essa decisão, segundo pesquisadores, teve influência da pressão de movimentos sociais, com ênfase nos sindicatos que defendiam estatização dos canais e formulação de um modelo de serviço público para a televisão, com a redução da publicidade, mais produção nacional e conteúdos culturais. “Foi um dos poucos momentos da história argentina em que houve possibilidade de mudanças na organização do sistema midiático” (MASTRINI, 2009, p. 152, apud LARA, 2013, p. 95).

à doutrina de Segurança Nacional, com regras e normas definidas num processo de colaboração entre governo e as entidades patronais do sistema de comunicação. Em consequência, o documento refletiu uma convergência entre o “controle ideológico” feito pelo Poder Executivo de plantão e os interesses privados com “fins lucrativos”¹⁵². Os Serviços Oficiais de Radiodifusão (SOR) ficaram submissos ao governo com o controle do Comitê Federal de Radiodifusão (COMFER), que era composto em sua maioria por representantes do governo, membros da igreja e de associações de titulares de licença de rádio e TV (com direito a voz, mas sem voto). Enfim, um órgão regulador dependente do governo para o controle político dos titulares de licenças (LARA, 2013, p. 100-101). As licenças eram outorgadas pelo Poder Executivo Nacional, estabelecendo a submissão de concorrência somente para pessoas físicas e jurídicas argentinas ou naturalizadas com mais de dez anos de residência no país “com fins lucrativos”. Os militares tentaram privatizar três canais (9, 11 e 13) para deixar com alguns de seus “empresários aliados”, mas apenas o Canal 9 ficou com o setor privado e os outros dois permaneceram nas mãos do Estado, com uma grande dívida (LARA, 2013, p. 101).

Mesmo com o fim da ditadura militar, em 1983, a radiodifusão se manteve regulada pela mesma legislação tutelada pelos decretos ditatoriais até quase o fim da primeira década do século XXI. O retorno à democracia trouxe, todavia, mais complexidade para a radiodifusão no país. Sob o comando da UCR com Alfonsín, as rádios comunitárias e emissoras nas mãos de políticos ocupam o vácuo autoritário, a COMFER foi liberada de seus representantes das Forças Armadas com o comando de um interventor, o Plano Nacional de Radiodifusão foi suspenso, novas licitações foram anunciadas. Até antes do Decreto 22.285 deixar de vigorar, a TV a Cabo entrou na pauta e captou uma legião enorme de adeptos, o que chamou atenção em toda a América Latina (LARA, 2013). Durante o governo Alfonsín, algumas tentativas de regularizar a radiodifusão foram frustradas¹⁵³ e muito pouco transformadoras por contrariar os interesses pri-

¹⁵² Nas palavras de Postolski, *La norma fue diseñada por funcionarios del Poder Ejecutivo con el asesoramiento de las principales asociaciones patronales del sector (...), de ahí que su contenido sea el resultado de la coincidencia de los intereses del Estado (control ideológico) y los empresarios (fin de lucro)* (MARINO IN MASTRINI, 2009, p. 179, apud LARA, 2013, p. 99).

¹⁵³ Lara (2013, p. 103), com aporte de Sérgio Com (in MASTRINI, 2009), explica que a proposta de projeto de lei foi elaborada após a consulta a várias legislações de países estrangeiros, enfatizando a criação de uma autoridade colegiada, assessorada por organizações sociais, abrindo espaço para a participação de juntas regionais como autoridade de aplicação local, além da criação de um sistema audiovisual governamental e outro estatal que permitisse acesso a licenças às sociedades com e sem fins de lucro. A figura de um defensor do público também estava prevista, bem como, permitia que até cinco emissoras transmitissem em rede, mas apenas 30% de sua programação, fixando uma cota de cerca de 25% de produção própria. Entretanto, até o fim do governo Alfonsín nenhuma proposta foi aprovada pelo plenário congressual. A Federação Argentina de Trabalhadores de Imprensa (Fatpren) também tentou emplacar propostas democráticas para o setor, mas sem sucesso também.

vados, cuja pressão veio de empresários da mídia comercial e também de uma parcela de governistas.

Em 1989, com Menem na Casa Rosada, as corporações mercadológicas de comunicação e a elite econômico-financeira foram os grandes beneficiados com as medidas tomadas pelo governo no campo das comunicações, principalmente na modificação do Decreto-Lei 22.285. Entre as medidas destacavam: licenças para proprietários do setor gráficos e pessoas fora do setor da radiodifusão; fim da restrição de três licenças para um mesmo titular em áreas de cobertura distintas; permissão para união de grupos multimídia entre diversas empresas; privatização dos canais 11 (adquirido pela *Telefé*) e 13 (adquirido pelo *Clarín*) de televisão e das rádios *Belgrano* e *Excelsior* da capital Buenos Aires, com as dívidas assumidas pelo governo. Acrescentaram-se, ainda, privatização do setor das telecomunicações; enxugamento do Serviço Oficial de Radiodifusão – SOR¹⁵⁴; permissão de publicidade comercial no SOR e nas emissoras universitárias, provinciais e municipais; favorecimento às rádios comerciais com a perseguição às rádios comunitárias (cerca de 2 mil classificadas como clandestinas). A venda do Canal 7 e a transmissão da ATC foram tentadas, mas a Justiça impediu tal iniciativa. Menem também incentivou e permitiu a concentração das TVs a Cabo em apenas quatro operadoras (*Multicanal*, do *Grupo Clarín*; *Grupo Telefé*; *Video Cable Comunicación/VCC*; e *Cablevision*). Enfim, o modelo de radiodifusão comercial ganha força com a eliminação de freios e contrapesos legais que incomodavam os atores privados, mas sem promover medidas democratizantes. Após a sua reeleição, em 1994, Menem permitiu a “invasão” de capitais estrangeiros nas corporações de comunicação (LARA, 2013, p. 105-108). É importante destacar que as empresas norte-americanas e seus capitais transnacionais (bancos e fundos de investimentos, programadores e operadores etc.) chegaram à Argentina, mas o contrário não ocorre, formando dois grandes conglomerados: *Grupo Clarín* e a sociedade *Citicorp Equity Investment (CEI) – Telefónica*.

O presidente Menem amparou a atividade privada e comercial de radiodifusão, porque almejava a blindagem e a cumplicidade da mídia para o projeto político. Tanto é assim, que Menem em nenhum momento procurou os outros setores de comunicação para colocar na agenda as políticas públicas de comunicação. Por sinal, essa tem sido uma das características mais marcantes da história das comunicações na Argentina, em especial da radiodifusão sonora e visual: os setores estatais, públicos, sem fins lucrativos e comunitários foram sempre aliados do processo de decisão autoritário e operado por decreto-lei. Cabe destacar ainda que umas das

¹⁵⁴ O Estado fica só com uma rádio e uma televisão – ATC – na capital, uma estação de rádio em cada província, as repetidoras da TV oficial e as estações de Radiodifusão Argentina ao Exterior – RAE.

mudanças mais profundas na Lei nº 22.285 ocorreu com o Decreto nº 1.005: ampliou as licenças permitidas por cada operador de quatro para 24, acompanhadas de abertura de cadeias permanentes de transmissão; possibilitou as transferências de licenças e compra e venda de emissoras, dificultando qualquer tipo de fiscalização no cumprimento dos atos legais pelos licenciados; acabou com os limites de publicidade e autorizou o *merchandising* – anúncio de produtos ou marcas em programas de forma direta e indireta (LARA, 2013).

No Brasil, por sua vez, os últimos anos do autoritarismo trouxeram à tona o envolvimento oficial dos governos militares em prover o país com uma infraestrutura necessária para o funcionamento de um sistema nacional de telecomunicações, enquanto a produção de conteúdos jornalísticos e de entretenimento nos meios de comunicação de massa permaneceu como uma responsabilidade das empresas comerciais. Como exemplo dessa atuação, também ressaltada no ciclo anterior, foi a implantação da Radiobrás, em 1975, quando o governo militar divulgou a estratégia para desenvolver uma rede própria de rádio e televisão, fornecendo serviços de transmissão em todas as regiões do país e ainda coordenando as emissoras educativas – rede começou com 54 emissoras de difusão sonora e quatro de difusão de sons e imagens. Ao mesmo tempo que investiu na própria rede de comunicação, o governo favoreceu a expansão dos empreendimentos privados através do Ministério das Comunicações, possibilitando a tecnologia necessária ao disponibilizar satélites e outras redes de transmissão.

Na década de 1980, as mudanças fundamentais aparecem no contexto das deliberações do Congresso Constituinte. Suas contradições evidenciaram-se nos dispositivos relativos à comunicação social (artigos 220 a 224), que proíbem monopólio e oligopólio nas concessões públicas de radiodifusão, além de criar o Conselho de Comunicação Social. Criaram-se, porém, amarras para a regulamentação a ser tratada em lei ordinária, pois é estabelecido que a *não renovação* da concessão ou permissão *dependerá de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal; o cancelamento* da concessão ou permissão, antes de vencido o prazo, *depende de decisão judicial; o prazo* da concessão ou permissão será de *dez anos* para as emissoras de rádio e de *quinze anos* para as de televisão¹⁵⁵. Ademais, a entrada em vigor das disposições definidas na carta fica na dependência da legislação infraconstitucional, constantemente postergada.

Nos anos de 1990, constata-se que a falta de regulação do setor de comunicação produziu distorções no mercado e no negócio midiático brasileiro. Ao lado da concentração de

¹⁵⁵ Ver mais detalhes sobre o assunto no capítulo 5º.

propriedade, a presença dominante de grupos familiares e a vinculação com as elites políticas locais e regionais foram duas outras características que têm historicamente identificado o sistema brasileiro de comunicações. Cerca de nove grupos familiares dominavam a grande mídia no decorrer da última década do século XX: Abravanel (SBT), Bloch (Manchete), Civita (Editora Abril), Frias (Folha de S. Paulo), Levy (Gazeta Mercantil), Marinho (Organizações Globo), Mesquita (O Estado de S. Paulo), Nascimento Brito (Jornal do Brasil) e Saad (Rede Bandeirantes). No limiar de entrada do século atual, o número dos maiores controladores midiáticos reduziu-se para seis grupos apenas, já que as tradicionais famílias Bloch, Levy, Nascimento Brito e Mesquita, não tinham mais o controle direto sobre suas empresas. Civita, Marinho, Frias, Saad e Abravanel - além dos Sirotsky, à frente da Rede Brasil Sul (RBS) nos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul - são os clãs que ainda comandam o oligopólio midiático no Brasil (LIMA, 2004 e 2004a, p. 106; DONOS, 2008). O vínculo entre concessões de radiodifusão e políticos também não é novidade e reforça a concentração e os oligopólios, que também envolve casos clássicos de famílias de políticos no controle de meios de comunicação de massa – fenômeno conhecido por “coronelismo eletrônico”¹⁵⁶. E essa prática continuou a ser determinante para que políticos se perpetuem no poder¹⁵⁷.

Na leva de resultados ainda no setor de comunicação, o maior destaque foi a privatização das telecomunicações, na década de 1990, separando-as da radiodifusão que continuou regida pelo antigo Código Brasileiro de Telecomunicações (1962). Em 1997, as telecomunicações passaram a ser reguladas de forma mais sistêmica pela Lei Geral de Telecomunicações (LGT) – Lei nº 9.472/1997. Esta nova lei disciplinou os regimes de prestação de serviços, a privatização do Sistema Telebrás e a criação de uma agência reguladora para os serviços de telecomunicações (Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL). Como entidade da

¹⁵⁶ “O coronelismo eletrônico é uma prática antidemocrática com profundas raízes históricas na política brasileira que perpassa diferentes governos e partidos políticos. Através dela se reforçam os vínculos históricos que sempre existiram entre as emissoras de rádio e televisão e as oligarquias políticas locais e regionais, e aumentam as possibilidades de que um número cada vez maior de concessionários de radiodifusão e/ou seus representantes diretos se elejam para cargos políticos, especialmente como deputados e/ou senadores. O Congresso Nacional, como se sabe, é a última instância de poder onde são outorgadas e renovadas as concessões desse serviço público e, mais que isso, aprovadas as leis que regem o setor. Por isso mesmo, a continuidade do coronelismo eletrônico se constituiu num dos principais obstáculos à efetiva democratização das comunicações no país” (LIMA, 2008a).

¹⁵⁷ “Os casos clássicos já se tornaram folclore: a família Sarney, no Maranhão; a família Magalhães, na Bahia; Collor, em Alagoas; Barbalho, no Pará; e por aí vai. O que é pouco difundido, por questões óbvias, é que a prática do coronelismo eletrônico é disseminada em todo o país e adotada pela grande maioria dos partidos. Dos atuais 40 deputados e senadores que controlam diretamente emissoras de radiodifusão, somente 7 tentaram e não conseguiram se reeleger neste pleito. Os que garantiram mais um mandato estão em partidos como PSB, PV, PRB, PDT, PSD, DEM e PR, representando estados como SC, SP, RJ, GO, PE, PI e RO. Ou seja, os coronéis da mídia tem várias colorações partidárias e muitos sotaques” (BARBOSA, 2014).

Administração Pública Federal indireta submetida a regime autárquico especial e supervisionada pelo Ministério das Comunicações, a ANATEL tem independência ou autonomia reforçada para implementação das políticas públicas definidas pelo Poder Executivo para o setor. A independência para tomada de decisões dirige-se, exclusivamente, às limitações estruturais hierárquicas da Administração Pública Federal, não existindo menção legal às pressões sociais sobre as decisões da agência (ARANHA, 2005).

Em suma, da década de 1970 a 1990 prevaleceu o impulso para a desregulação em escala global, que alcançou, também o setor de radiodifusão. Pontualmente, caminharam em direção inversa os governos peronistas do início da década de 1970, na Argentina, e o Congresso Constituinte, no Brasil, entre 1986 e 1988. No primeiro caso, a orientação nacionalista do governo e a capacidade de encaminhar suas diretivas derivadas do sistema político argentino favoreceram tal intento, que, tal como em 1955, foi desfeito através de um golpe de Estado. Na ditadura que se seguiu ampliou-se o poder das corporações privadas, conquanto em colaboração com o regime, e sob o governo Alfonsín, existiu pouca interferência no marco legal. Já o governo Menem aprofundou o alinhamento com os EUA e a opção neoliberal, facilitando a participação do capital estrangeiro no setor de radiodifusão. No caso brasileiro, o Congresso Constituinte colocou em suspenso os mecanismos de veto do sistema político do país e foi afetado pelo cenário de intensa participação que marca o período, delineando as primeiras mudanças no arranjo regulatório definido em 1962, com as disposições contrárias ao monopólio e oligopólio e a criação do Conselho de Comunicação Social. Todavia, evidenciando seu caráter contraditório, enrijeceu a possibilidade de revisão das concessões, ao passo que a morosidade na definição da legislação infraconstitucional, decorrente da pressão surda das empresas de mídia e dos elos existentes entre essas e a representação parlamentar, tornaram pouco efetiva os dispositivos constitucionais. Na década de 1990 a inclinação desregulacionista se acentuou, com a dissociação entre radiodifusão e telecomunicações e a privatização do sistema Telebrás.

4.2.4 Um novo arranjo? (anos 2000)

As crises da Ásia, da Rússia e do Brasil, bem como o colapso da economia argentina, atenuaram o peso das pressões em favor da adoção de políticas neoliberais nos países em desenvolvimento e favoreceram a retomada de certo protagonismo do Estado na promoção de políticas de desenvolvimento, sem configurar, todavia, uma dissolução dos arranjos definidos na década de 1990 à escala global (DELGADO ET ALL, 2010; DELGADO, 2015).

Na Argentina, após os curtos mandatos de De La Rúa (1999-2001) e Duhalde (2002-2003), transcorridos em meio aos anos mais agudos da crise que atinge o país, assumiu o governo Nestor Kirchner (2003-2007) que rompeu, em diversos aspectos com a era Menem. A renegociação da dívida argentina, a proteção cambial, o estímulo às exportações, as políticas dirigidas às pequenas e médias empresas e a utilização de recursos das exportações para financiamento da produção industrial foram algumas das medidas significativas do novo arranjo, com orientação mais nacionalista. Simultaneamente acentuaram-se as ações para valorização dos salários e incremento da proteção social (VIANINI, 2012). Kirchner foi sucedido por sua esposa, Cristina, que cumpriu dois mandatos (2007-2015), mantendo o país na mesma rota inaugurada em 2003.

No Brasil, já no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), pequenos ajustes foram efetuados no arranjo neoliberal. Ainda na mesma perspectiva, abandonou-se a política de paridade cambial com o dólar, instituída com o Plano Real, de 1994, introduzindo o sistema de metas de inflação. Admitindo certo protagonismo do Estado na condução de políticas de apoio ao desenvolvimento, foram criados os fundos setoriais, de reduzido impacto, todavia, por conta das dificuldades fiscais do Estado, herdadas do primeiro mandato. Os dois mandatos de Lula (2003-2010) e o primeiro mandato de Dilma (2011-2014), efetuaram mudanças mais substantivas, conquanto mantiveram a política macroeconômica do segundo mandato de Cardoso. Destacaram-se as políticas de transferência de renda e de elevação do salário mínimo, mirando alguma redução na imensa desigualdade associada à trajetória do capitalismo no Brasil e, combinado à facilitação do crédito, a constituição de um pacto com o empresariado a partir da dinamização de suas atividades através do impulso proporcionado pelo mercado interno. Simultaneamente, elevaram-se os dispêndios com políticas sociais, acentuou-se a indução pública do crescimento com investimentos em infraestrutura e habitação, bem como retomou-se, em diferentes programas, as políticas industriais. Nos governos de Lula tais iniciativas foram acompanhadas da criação de canais de interlocução com agentes econômicos e atores sociais diversos, esvaziados com Dilma. Por seu turno, o apego à política macroeconômica de perfil ortodoxo minou diversas iniciativas de política industrial, em virtude da defasagem cambial (DELGADO, 2015).

O ambiente internacional no período considerado nesta seção foi marcado, pois, pela abertura de um leque maior de possibilidades para as iniciativas nacionais, dado a redução da confiança nas proposições neoliberais, admitidas inclusive por dirigentes de agências multi-

laterais, como Joseph Stiglitz (economista-chefe do Banco Mundial e Prêmio Nobel de Economia em 2001). Por seu turno, a ascensão da China, a criação de articulações como os BRICs, a afirmação de governos neodesenvolvimentistas na América Latina, o enfraquecimento da economia europeia, notadamente após a crise de 2008, estabeleceram, conquanto não se possa tomar como uma tendência consolidada, um novo equilíbrio no plano internacional, que favoreceu a afirmação de disposições de maior autonomia entre as nações em desenvolvimento.

No plano tecnológico verificou-se um aprofundamento e extensão consideráveis das tendências ao final do ciclo anterior, com a acentuação dos processos de digitalização e a consequente possibilidade de redução da intermediação dos meios tradicionais da radiodifusão (rádio e televisão). Argentina e Brasil experimentaram o impacto das transformações tecnológicas nos meios de comunicação por meio da automatização de processos produtivos e alteração de rotinas nas redações jornalísticas e nas fases de armazenamento e edição de notícias e conteúdos. Ao entrar em rede internacional de conexões no fim da década de 1990 e início dos anos 2000, as corporações de mídia impressa e radiodifusão (audiovisual ou eletrônica) passaram a conviver com a digitalização e a convergência das mídias. Entre as características centrais desse processo em andamento estão as configurações do sistema de comunicação, embora a digitalização não tenha afetado a concentração da propriedade. Consta-se que aquelas corporações que se colocaram dominantes no ambiente analógico também tem conseguido se manter mais importantes no ambiente digital. Embora a produção de informação seja bem mais variada, o consumo se mantém fortemente concentrado. Contudo, verifica-se que a digitalização e o consequente crescimento do uso de plataformas digitais na Argentina, e por extensão no Brasil, têm alterado o sistema de produção e circulação social de notícias e entretenimento com a ampliação de conexões de banda larga nos últimos anos (BECETA; MASTRINI, 2011).

Ainda sobre a emergência da internet é importante ressaltar que a falta de um modelo de negócios estável para o mundo digital tem sido o maior empecilho dos conglomerados de mídia para a definição de um sistema de produção e circulação de conteúdos nas conexões de banda larga, tendo em vista que a mídia busca opções de financiamento sem que até o momento nenhuma pareça significativamente satisfatória. “Continua predominando o financiamento publicitário nos meios privados, embora enfrente problemas derivados de uma tendência própria à dispersão das audiências do mundo digital” (IDEM, p. 14).

Como ainda é um ciclo em disputa e em contínua transformação, as tecnologias na radiodifusão argentina e brasileira processaram-se de forma análoga no que se refere à adoção

do sistema de TV Digital e também nos rumos tomados pelo processo de convergência tecnológica e digital. Neste aspecto, ressalta-se que o governo de Carlos Menem (1989-1999), totalmente influenciado por empresários das comunicações de televisão aberta pró-EUA, optou por implantar na Argentina o padrão de TV digital norte-americano ATSC (*Advanced Television System Committee*), contrariando as decisões do Mercosul que exigia a coordenação entre os países do bloco para definir o novo padrão. A partir do protesto formal das autoridades brasileiras, em 2009, o governo argentino retrocedeu na imposição de Menem e decidiu pela adoção do padrão nipo-brasileiro, para “desgosto dos empresários” (LARA, 2013, p. 108).

A convergência também reabre o debate sobre o uso do espectro eletromagnético no contexto da digitalização das plataformas eletrônicas e a conseqüente convergência tecnológica que reduzem a cada dia a distinção entre radiodifusão e telecomunicações. Hoje, as inovações técnicas no setor de telecomunicações abarcam tráfego de dados, conexão à internet, telefonia móvel celular e TV por assinatura. Da mesma forma, a digitalização do rádio e da televisão proporciona outras possibilidades na radiodifusão (SEGUNDO; PEREIRA, 2010). Entretanto, ressalta-se que com a digitalização os sinais são constrictos, liberando o espaço de transmissão para o tráfego de pelo menos mais quatro programações, possibilitando que o sinal digital aumente, tecnicamente, os canais de radiodifusão¹⁵⁸.

Por último, ressaltamos que nesse processo de mudanças tecnológicas há três coisas importantes a serem consideradas. Uma delas é a passagem do sistema de televisão analógico para o digital. Neste caso, não se afeta a estrutura e a concentração de propriedade na TV, aberta ou a cabo. A outra coisa é a internet, a rede internacional interligada on-line. Ela, em primeiro lugar, afeta a audiência e a clientela das TVs tanto por ampliar as possibilidades de entretenimento e acesso à informação, quanto por favorecer a crítica aos produtos culturais e jornalísticos da TV. Da mesma forma, a TV por assinatura tem aumentado a sua audiência e como a internet oferece outras alternativas de entretenimento e informação em relação à TV aberta.

¹⁵⁸ Para o engenheiro eletricitista e pesquisador da Fundação CPqD, Takashi Tome: “Além de possibilitar o transporte de qualquer tipo de informação por uma única rede, o sistema digital tem outra grande vantagem. No caso dos sistemas analógicos, existe a necessidade de deixar uma grande separação (no espectro) entre emissoras, para que, ao recebermos o sinal, não ocorra a mistura do sinal de uma com a outra. Assim, no caso da TV, é necessário deixar um canal livre entre dois canais adjacentes – por exemplo, pode-se ter, em uma dada localidade, uma emissora transmitindo no canal 10 e outra no canal 12, mas não no canal 11. No caso do rádio FM, a coisa é mais grave: é necessário deixar dois canais livres entre emissoras vizinhas. Adicionalmente, existe um problema de batimento de frequências, o que impede o uso de alguns canais, mesmo que eles não sejam adjacentes. Nos sistemas digitais, esses problemas não existem (ou, para ser mais preciso, as tecnologias digitais foram concebidas de forma a lidarem adequadamente com esses fenômenos). Assim, de cara, tem-se a disponibilidade de um número muito maior de canais. Adicionalmente, dependendo da forma como se usa a tecnologia digital, é possível enviar mais informação – ou mais canais – no mesmo espaço pelo qual antes se trafegava um canal analógico” (apud SEGUNDO e PEREIRA, 2010, p. 18).

Pesquisas recentes comprovam essas tendências. Apesar de ser assistida por 65% dos brasileiros todos os dias da semana, com uma média diária de 3h30min (BRASIL, 2014, p. 19) e estar presente em 97% das residências (IBGE, 2012), a audiência da TV aberta teve uma queda de 28% (somada a cinco maiores redes¹⁵⁹), em termos relativos, no período de 2000 - 2013 (BECKER ET ALL, 2015, p. 352). Já a internet, considerando as dificuldades para a mensuração por audiência¹⁶⁰ e disponibilidade de dados consolidados no mesmo período acima, teve um crescimento significativo conforme informações do Comitê Gestor da Internet Brasileira, que em 2005 passou a registrar dados sobre acesso de usuários. Assim, no período entre 2005 e 2012, constata-se um aumento de 307% no acesso residencial à internet¹⁶¹ (IDEM, p. 366). A TV por assinatura¹⁶² segue esse mesmo caminho de crescimento, registrando um aumento de 500%, nacionalmente, no período de 2000-2013 (IBIDEM, p. 363).

A comparação estatística entre essa queda da audiência com o aumento de assinantes de TV por assinatura e o crescimento do acesso à internet de banda larga mostra que há uma migração de público da TV aberta para esses dois meios. O fenômeno se acentua a partir de 2006, quando a TV por assinatura começou a crescer em média 30% ao ano, e a internet, 26%. A pesquisa aponta também que, até o momento, o impacto econômico dessa migração foi pequeno para as emissoras. As receitas das empresas de radiodifusão aumentaram no referido período, o que mostra que o mercado ainda não absorveu as mudanças provocadas pelas novas tecnologias de comunicação (BECKER ET ALL, 2015, p. 341-342).

Para esse autor, com base em Mcquail (1997), o desenvolvimento da comunicação feita pela internet (“de todos para todos”) revela que de fato “a audiência tem se fragmentado” e que o “consumo individual está se acentuando”, tanto na internet quanto em sistemas de vídeo sob demanda. Cannito (2010) enfatiza as alternativas de informação e de entretenimento apresentadas pela internet, ressaltando que “o telespectador se sente mais atraído por conteúdos que incentivam a participação em detrimento à passividade” (apud BECKER ET ALL, 2015, p. 367). O modelo de negócios da TV aberta, financiada pela publicidade a partir da quantificação, está sendo colocado em xeque no Brasil como uma tendência internacional (JAFFE, 2008, apud BECKER ET ALL, 2015, p. 368).

Apesar das mudanças nas coalizões de governo na Argentina e no Brasil, a partir de 2003, não há alterações de vulto no sistema político dos dois países. Assim, as pressões para

¹⁵⁹ “Em sete anos a TV Globo perdeu 7,81 pontos percentuais, o que corresponde a mais de um terço da audiência (36,5%). p. 353

¹⁶⁰ A audiência na internet é tratada pela quantidade de usuários, e não em forma de percentual da população (BERMEJO, 2007, apud BECKER, 2015, p. 365).

¹⁶¹ Embora a maioria dos brasileiros (53%) nunca acessa a internet, aproximadamente um quarto da população (26%) o faz nos dias da semana e com uma intensidade diária de 3h39 de 2ª a 6ª feira e de 3h43 no final de semana (BRASIL, 2014, p. 48).

¹⁶² A TV por assinatura atinge pouco mais de um terço da população (Brasil, 2014; Anatel, 2014)

a regulação da mídia, uma vez absorvidas pelo Executivo, tendem a desdobrar-se em processos decisórios diferenciados, encontrando trânsito mais fácil na Argentina e maior dificuldade no Brasil. Ademais, no caso brasileiro, talvez mesmo pela dificuldade de encaminhar com sucesso proposições para sua desregulação, observou-se uma disposição maior de compromisso entre os governos de Lula¹⁶³ e Dilma e os grupos de mídia. Com Lula, alguma mudança de rumo ocorreu apenas no segundo mandato, com a convocação da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (1ª Confecom), a criação da Empresa Brasil de Comunicações (EBC) e a pulverização e descentralização das verbas de publicidade (Lima, 2012)¹⁶⁴. Com Dilma, verificou-se um recuo nesta direção. No limite, os governos liderados pelo PT, dada a amplitude da coalizão que os sustentam, formados por partidos com um grande número de parlamentares dispendo de relações umbilicais com as empresas de mídia, parecem ter optado por iniciativas incrementais, com reforço de mídias alternativas e redução (ainda que tímida) da sustentação pública, via publicidade dos grupos tradicionais. Na Argentina, no governo de Cristina Kirchner, optou-se pelo encaminhamento de ampla reforma na regulação da radiodifusão.

Consideremos, pois, as principais iniciativas desenvolvidas durante o ciclo histórico em foco. Seu detalhamento, contudo, será desenvolvido no próximo capítulo.

Na Argentina, de certa forma abriu-se uma janela de oportunidade no enfrentamento aos oligopólios midiáticos. Em 2009, governo e as forças de coalizão democráticas aprovaram no Parlamento argentino a instituição do marco regulatório. Entra em operação a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (LSCA, Lei nº 26.522/2009), que ficou mais conhecida como “Lei de Meios”. Esta tem como pontos fortes um plano institucional diversificado, a quebra na concentração da propriedade e disseminação da produção de conteúdos (BARROS, 2014), além estabelecer padrões para a democratização do acesso à comunicação de massa no país¹⁶⁵, que incorpora a visão teórica de pacto político a partir de um consentimento expreso, de fortes alternativas de informação e equidade e justiça social.

No Brasil, algumas respostas vieram na realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (1ª Confecom) que aglutinou propostas em torno da democratização da comunicação e embasou uma proposta de um Projeto de Lei nos termos de projeto de iniciativa popular.

¹⁶³ De acordo com o Epcom – Instituto de Estudos e Pesquisas em Comunicação, associado ao FNDC, a aprovação de outorgas pelo Congresso Nacional no primeiro mandato do Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006) chegou a 1.433, sendo 1.081 rádios comunitárias e 352 renovações de outorgas e concessões de veículos comerciais. No caso de Lula, a distribuição de outorgas no começo do mandato pode ter servido como uma garantia de governabilidade.

¹⁶⁴ Ver mais detalhes sobre distribuição do governo federal no tópico abaixo 5.4.2, nota de rodapé 243.

¹⁶⁵ Mais detalhes no capítulo 5.

Trata-se da Lei da Mídia Democrática que precisa da adesão de 1% do eleitorado nacional para ser protocolada na Câmara dos Deputados e poder seguir o trâmite até virar lei. Embora não se tenha avançado na criação do marco regulatório da radiodifusão e do sistema de comunicação de massa, conquistou-se algumas bandeiras como a criação da Empresa Brasileira de Comunicação (EBC), o embrião da TV Pública no Brasil e o Marco Civil da Internet. Este último visa manter a rede internacional livre, aberta, colaborativa, plural e democrática em relação ao fluxo de informação. Quanto à criação de um marco regulatório da radiodifusão, ressalta-se que a dificuldade se encontra no peso do setor privado, associado aos partidos conservadores, e do imbricamento do próprio sistema político com a mídia oligopolista, sem regulação econômica ou qualquer parâmetro que considere as novas tecnologias de informação e comunicação rumo à convergência dos meios¹⁶⁶.

Em suma, o cenário atual é marcado por duas tendências que favorecem mudanças importantes nos sistemas de radiodifusão e em sua regulação. A mais importante delas é, sem dúvida, a grande transformação tecnológica em curso com a internet. De certa forma, ela tende a minar o poder das empresas convencionais de radiodifusão pela proliferação de alternativas de entretenimento e acesso à informação, o que tende a mitigar os modelos de negócio e a estrutura vertical da velha mídia e acentuar os contrapontos críticos à sua atuação. Outra dimensão significativa é a mudança no cenário internacional que, estabelecendo maior equilíbrio nas relações entre os países abre espaço para iniciativas mais autônomas em diferentes políticas, inclusive a radiodifusão. No Brasil foram dados passos acelerados na regulação da internet em sentido democrático, em boa medida porque se trata de uma tecnologia nova, ainda não submetida aos modelos de negócio e aos arranjos empresariais que dominam a mídia convencional, embora esta tenha se pronunciado contra o modelo aprovado. No campo da radiodifusão, o peso das grandes redes reforça as dificuldades de deliberação no parlamento, composto de um número expressivo de representantes com laços empresariais com tais redes. Ademais, a amplitude da coalizão que tem sustentando os governos Lula e Dilma e as imposições da barganha parlamentar no presidencialismo de coalizão tem operado negativamente no encaminhamento das proposições de regulação da radiodifusão. Na Argentina, por seu turno, foi concedida prioridade à regulação da mídia convencional, a partir do enfrentamento recorrente entre o *Grupo Clarín* e os Kirschner. Definida a disposição de agir, o encaminhamento de uma proposta abrangente de reforma pode ser efetuado sem dificuldades na esfera parlamentar, com as disputas remanescentes transferindo-se para o Judiciário. Resta saber, contudo, se a derrota do candidato

¹⁶⁶ Mais detalhes no próximo capítulo.

peronista na eleição de novembro de 2015 na Argentina não coloca em xeque a norma aprovada, pois, como visto em casos anteriores, na Argentina tem sido fácil fazer e desfazer, o que torna o cenário institucional ainda instável.

4.3 AVANÇOS E RECUOS NA RADIODIFUSÃO

Nesse capítulo abordamos as trajetórias da Argentina e do Brasil, apresentando o mesmo modelo analítico com quatro variáveis e explorando os rumos da radiodifusão também através de quatro ciclos históricos globais apontados anteriormente. As dimensões de condição semiperiférica e dependente do capitalismo e de instabilidade da ordem política nos anos 1930 e 1980 foram os panos de fundos para entender os padrões adotados pelos dois países. Enquanto o Brasil não avança no debate sobre a regulação e democratização da comunicação, em especial da radiodifusão, a Argentina rompeu barreiras e estabeleceu seu marco regulatório com a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (LSCA). Embora os dois governos estejam sob o mesmo manto neodesenvolvimentista, o primeiro avançou a sua agenda nessa esfera pública, inclusive criando recentemente o *Argentina Digital*, o marco regulatório das Telecomunicações e Tecnologia da Informação e Comunicações (inclui neutralidade da Internet). Já o Brasil no mesmo cenário não chegou a tal alcance, embora tenha garantido avanços com o Marco Civil da Internet e o Direito de Resposta.

No período até 1945, é importante reter que num ambiente internacional aberto à experimentação em diferentes políticas, os governos argentino e brasileiro implantaram um serviço de radiodifusão híbrido, mesclando as concessões de rádio comercial com a criação de rádios sob tutela do Estado. Sob alternâncias governamentais autoritárias, os vetos às iniciativas do Executivo não nasceram da dinâmica parlamentar, nem tampouco do setor privado, mas da enfraquecida capacidade do Estado em prover plenamente o serviço público, a dependência das multinacionais norte-americanas e os interesses das corporações deste país. Contudo, esses três aspectos, vinculados ao mercado de publicidade, criaram as condições para a adoção do modelo comercial de radiodifusão Argentina e no Brasil, a partir de arranjos clientelistas que os colocam a serviço da sustentação dos próprios governos.

O ciclo até 1973 apresentou um setor privado comercial de radiodifusão mais forte e pronto para barrar as tentativas de atuação por governos nacionalistas que ainda sustentavam segmentos do setor orientados pela lógica do serviço público. Num ambiente internacional, que

as elites políticas e econômicas latinoamericanas foram afetadas pela Guerra Fria significativamente em suas preferências e escolhas, tal segmento privado foi se beneficiar pelos governos ditatoriais que se impuseram nos dois países e adotaram mecanismos discricionários como a censura. As corporações privadas foram contidas em parte pelos arranjos políticos com sucesso diverso. Na Argentina, seu projeto de reforma da radiodifusão foi aprovado com folga, mas logo ameaçado e derrubado pelo golpe que o leva ao exílio em 1955. Já no Brasil, o CBT de 1962 levou anos para ser aprovado após enfrentar múltiplos pontos de veto do ambiente político brasileiro e das corporações midiáticas, que impuseram seus interesses pelo viés mercadológico. O tempo se encarregou de comprovar que, sob os arroubos autoritários, essas corporações “familiares” se fortaleceram legal e materialmente em seus negócios lucrativos bem mais, consolidando o padrão de concentração hoje existente.

No terceiro ciclo, até os anos 1990, o setor de radiodifusão foi marcado pela flexibilização do mercado impulsionada globalmente. Argentina e Brasil tomaram caminhos distintos e, eventualmente, contrários. O primeiro alternou políticas regulatórias nacionalistas com freios e contrapesos para o setor comercial e privado e políticas de flexibilização e ampliação de poderes das corporações privadas, inclusive com verticalização no alinhamento com os EUA e a opção neoliberal, facilitando a participação do capital estrangeiro no setor de radiodifusão, dentro de um sistema político que faz e desfaz procedimentos conforme as alternâncias no poder. No Brasil, no Congresso Constituinte suspenderam-se os mecanismos de veto do sistema político, num cenário de grande mobilização social, marcando as primeiras mudanças no arranjo regulatório definido em 1962, com as disposições contrárias ao monopólio e oligopólio e a criação do Conselho de Comunicação Social. Entretanto, a partir da pressão por grupos de interesse mercadológicos em consonância com a representação parlamentar, a possibilidade de revisão de pontos chave no sistema de comunicação concessões tem sido adiada e retardada os dispositivos democráticos constitucionais. Na década de 1990 a inclinação desregulacionista se ampliou, com a dissociação entre radiodifusão e telecomunicações e a privatização do sistema Telebrás.

No último ciclo, a partir de 2000, as transformações nos sistemas de radiodifusão e em sua regulação foram favorecidas a partir de dois eixos importantes. O primeiro foi, sem dúvida, o ambiente tecnológico com o desenvolvimento da rede internacional, internet. Pela facilidade de interligar todas as redes e, principalmente, por possibilitar a convergência digital, as novas plataformas na Web passaram a interferir na audiência das corporações convencionais

de radiodifusão. Ao oferecer alternativas de entretenimento e acesso à informação plural e diversificada, começaram a reduzir os modelos de negócio e a estrutura vertical da mídia tradicional e unidirecional (“um para todos”) e ampliar os contraditórios críticos à sua atuação. O segundo eixo de importância mirou o ambiente internacional que, ao oferecer mais equidade nas relações entre os países, inaugurou espaços para outras iniciativas mais autônomas em diferentes políticas, inclusive a radiodifusão. Na Argentina, a ênfase foi para a criação de um novo marco regulatório dos serviços de comunicação audiovisual, a partir do enfrentamento aos oligopólios da mídia, em especial ao recorrente embate entre o Grupo Clarín e os Kirchner. Com as novas estratégias definidas, a proposta abrangente de reforma, respaldada por ampla coalizão pró-democratização das comunicações, foi encaminhada ao Congresso da Nação e aprovada com facilidade na esfera parlamentar, com as disputas remanescentes transferindo-se para o Judiciário. Resta saber, contudo, se a eventual derrota do candidato peronista na eleição argentina acende a luz amarela da operação regulatória em andamento desde 2009, pois, como constatado nos outros ciclos históricos, na Argentina tem sido fácil fazer e desfazer, o que torna o cenário institucional ainda instável. No Brasil, por sua vez, alguns avanços foram conquistados com a criação do Marco Civil da Internet em sentido democrático, em boa medida porque se trata de uma tecnologia nova, ainda não submetida aos modelos de negócio e aos arranjos empresariais que dominam a mídia convencional, embora esta tenha se pronunciado contra o modelo aprovado. Na esfera da radiodifusão, o peso dos conglomerados midiáticos reduz a força das deliberações no Congresso Nacional, composto por expressivo contingente parlamentar vinculado às corporações privadas-comerciais. Ademais, a amplitude da coalizão de sustentação dos governos Lula e Dilma e as imposições de barganha parlamentar no presidencialismo de coalizão interditam a operação de avanços nas proposições de regulação da radiodifusão.

Se considerada como bem público resultante de processos de deliberação democrática, materializada em políticas públicas definidas a partir do debate amplo dos cidadãos nos fóruns que emergem na esfera pública das poliarquias contemporâneas, a radiodifusão pode alargar essa discussão ao ampliar o acesso à informação e o envolvimento dos indivíduos em fluxos comunicativos em maior escala. Contudo, pela sua verticalização e desigualdade na emissão de informações e enunciados, as concessões públicas de rádio e televisão podem não se prestar a tal propósito, mas à interdição da diversidade e do pluralismo, a não ser que adquira mecanismos de equidade na regulação para alcance daqueles fins que têm a regulação da mídia como um componente indispensável à ordem democrática.

CAPÍTULO V

5. ELEMENTOS DA REGULAÇÃO NA ARGENTINA E BRASIL

5.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Da mesma forma que descrito anteriormente para os Estados Unidos e Reino Unido, esse capítulo também apresenta os modelos de regulação da radiodifusão, agora, da Argentina e Brasil. Embora os dois países tenham experimentado os mais variáveis regulamentos no decorrer da sua história, descrevemos as normas em vigor na data limite desse estudo.

A escolha da experiência argentina para confrontar com a interdição regulamentar brasileira se justifica não só pela proximidade com a nossa realidade, mas por ter encontrado uma janela de oportunidade para debater e aprovar uma das leis – a *Ley de Médios*, de 2009 – mais modernas da atualidade sobre a regulação das concessões públicas dos serviços de audiovisual, segundo Frank La Rue, relator especial da Organização das Nações Unidas (ONU) para a Liberdade de Opinião e de Expressão¹⁶⁷. A radiodifusão sonora e de sons e imagens, considerada serviços de *natureza pública*, em ambos países segue os pressupostos do modelo norte-americano privado-comercial, de *interesse público*, com financiamento por publicidade.

Embora sejam semelhantes em muitos aspectos e seus sistemas comunicacionais tenham evoluídos em contextos históricos parecidos, as políticas públicas de comunicação contemporâneas tomaram rumos muito diferentes. A Argentina tem um novo marco regulatório que versa por um sistema de comunicação mais democrático, plural e dentro dos princípios teóricos adotados nesse estudo como sendo básicos para sua operação. Já o Brasil tem um marco regulatório do início da década de 1960. Trata-se do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) que foi criado numa conjuntura em que a televisão tinha dado os seus primeiros passos como meio de comunicação de massa, com interveniência do peso do setor privado de comunicação, e em pleno funcionamento do “coronelismo eletrônico” (SANTOS, 2006).

Em 1988, a nova Constituição brasileira reconheceu a comunicação social dentro

¹⁶⁷ Em visita à Argentina e Brasil, em outubro e dezembro de 2012, respectivamente, La Rue disse em entrevista sobre a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, a *Ley de Medios*: “A Argentina tem uma lei avançada. É um modelo para todo o continente e para outras regiões do mundo. Eu a considero um modelo e a mencionei no Conselho de Direitos Humanos da ONU, em Genebra. E ela é importante porque para a liberdade de expressão os princípios da diversidade de meios de comunicação e de pluralismo de ideias são fundamentais” (CARTA MAIOR, 2012).

do pensamento liberal de garantia de ampla e irrestrita liberdade de expressão, introduziu pressupostos antimonopólio e antioligopólio, valorizou a produção audiovisual regional com ênfase na educação e na cultura brasileira e instituiu o Conselho de Comunicação Social para salvaguardar a própria legislação e atuar como órgão de auxílio ao Congresso Nacional na implementação de políticas públicas de comunicação. Entretanto, a maioria dos dispositivos constitucionais do setor ainda não foram regulamentados pelo Legislativo. Dos cinco artigos da Constituição (220 a 224), apenas dois foram regulamentados: os artigos 222 e 224. Mesmo assim, a regulamentação só foi possível devido ao interesse dos empresários majoritários dos meios de comunicação em flexibilizar a participação de capital estrangeiro em suas empresas. Entre 1995 a 1998, os serviços de telecomunicações foram desmembrados do CBT e toda a sua infraestrutura lucrativa privatizada.

No rastro desses e outros aspectos, a finalidade desse estudo é aprofundar o debate sobre a democratização da comunicação nos dois países sul-americanos, apresentando os mecanismos institucionais criados a partir de deliberações sobre as mudanças dos modelos de radiodifusão que surgiram por pressões para a regulação ou que se mantêm por autorregulação.

A seguir apresentamos as principais normas e regras que norteiam os marcos de regulação, descrevendo os componentes centrais dos modelos em operação, conforme está disposto anteriormente para EUA e RU. São eles: autoridade reguladora; propriedade; conteúdos; direito de resposta; licenciamento; transparência e *accountability*; *enforcement*.

5.2 MARCOS REGULATÓRIOS

Como dito anteriormente, deve-se entender o marco regulatório como o conjunto de regras constitucionais que passam pela legislação ordinária e chega até as normas infralegais e atos de efeitos concretos que possuem os agentes regulados como destinatários (SOARES, 2013). A radiodifusão argentina e brasileira tem na sua origem uma matriz influenciada pelos modelos norte-americano e europeu. Esse “DNA” contaminou o arcabouço normativo regulacionista, a partir dos anos 1930, e encontrou as suas singularidades e convergências no decorrer dos ciclos históricos. Antes de se deter aos componentes regulatórios, tecemos algumas considerações importantes sobre a regulação da radiodifusão nos países sul-americanos.

5.2.1 Pressupostos da legislação regulatória na Argentina

Até a conquista do marco regulatório de 2009, a radiodifusão argentina passou por caminhos de definição que remetem às instabilidades políticas e econômicas, tendo avanços e retrocessos em suas normas de funcionamento a partir da alternância do poder central ora nas mãos da União Cívica Radical (UCR), ora sob a tutela de grupos civis e militares autoritários, ora comandado pelas várias facções do Partido Justicialista (peronista).

Desde as primeiras normas, no início dos anos 1920 até 1946, o setor esteve sob a tutela de regulamentos emitidos por decretos-leis e outros instrumentos sem debate amplo e democrático, mas com a pressão de grupos privados nacionais e estrangeiros. A primeira legislação para setor de comunicação discutida e aprovada pelo Parlamento, como vimos, é do início da década de 1950, que dispõe sobre mudanças no serviço de radiodifusão, agora, abrangendo as emissões sonoras e visuais (televisão), com ênfase na transmissão diretamente ao público de programas culturais, educativos, artísticos, informativos e de entretenimento que respondam ao interesse do público em geral (ARGENTINA, 1953). O perfil nacionalista do governo peronista marca a normatização ao criar o *Servicio Oficial de Radiodifusión* (SOR) e implantar as bases do sistema de radiodifusão argentino. É também com essa legislação que se abre caminho para o capital estrangeiro e a revalorização da iniciativa privada, mantendo em operação o caráter comercial e o financiamento publicitário de exploração das emissoras em coexistência com o serviço oficial.

A história das comunicações na Argentina revela interferências governamentais na condução e normatização da radiodifusão. Contudo, todo o aparato criado pelo Estado, se permite em algum momento beneficiar o próprio governo, por outro lado, também sofre pressão dos empreendedores privados e comerciais para mantê-lo longe dos negócios da radiodifusão. O certo é que não se concebe um marco legal voltado para a regulação da estrutura de propriedade, transferência, compra e venda de licenças. De acordo com estudiosos, a consequência foi a concentração geográfica, política e econômica da radiodifusão em Buenos Aires (LARA, 2013); (BECERRA; MASTRINI, 2011); (ARRIBÁ, 2005).

Até 1983, ressaltando o período de 1973/1976 (terceiro mandato de Perón), as configurações legais e normativas nesse período interditaram a liberdade de expressão, o pluralismo e a difusão das ideias peronistas com a censura dos meios de comunicação considerados oposição ao governo ditatorial. No controle das emissoras de radiodifusão, os governos autoritários instituíram as regras e normas por decreto-lei, como o de nº 22.285 (ARGENTINA, 1980)

que submeteu os serviços de radiodifusão à doutrina de Segurança Nacional¹⁶⁸.

É preciso enfatizar que os atos normativos vigentes até fins da primeira década 2000 têm como elementos-chave os decretos do período autoritário (ARGENTINA, 1980). O sistema midiático tornou-se centralista e comercial com muitos setores excluídos do exercício do direito à expressão devido a concessão e gestão de licenças de rádio e televisão serem entregues apenas aos aspirantes com solvência econômica. Desde 1983, e por 25 anos de regime constitucional, a partir de gestões e ações do Estado e da pressão do mercado – sobretudo a partir de 1989 com a chegada de Carlos Menem ao poder para seus dois mandatos consecutivos –, produziram-se restrições ao acesso às licenças de canais audiovisuais e de participação e acesso dos cidadãos aos meios de comunicação.

As mudanças posteriores nas regras da radiodifusão (período Menem) mantiveram parte da velha lei de radiodifusão de 1980, inclusive aumentando as restrições à equidade com maior nível de concentração de propriedade, centralização e capitalização da gestão, controle do funcionamento em rede dos meios audiovisuais e injeção de capital estrangeiro no setor. A flexibilização da economia – inclui os negócios da indústria da comunicação, portanto as emissoras e canais de televisão – contou com o aval da maioria dos parlamentares argentinos na aprovação da legislação (ARGENTINA, 1989). Passados quase 26 anos de restabelecimento do regime constitucional, a Argentina pôde discutir e aprovar no Congresso Nacional mudanças substanciais nas normatizações das comunicações impostas pelos governos militares e neoliberais. Na história argentina, foram sancionadas quatro leis de radiodifusão antes da Lei de Serviços Audiovisuais de Comunicação de 2009, e somente uma delas, em 1953, tem tramitação no Parlamento – a reformulação deste setor da comunicação é marcada por uma grande mobilização político-social e por um jornalismo articulado à crítica ideológica (MATTELART, 1970).

Em suma, de 1983 a 2009, as configurações comunicacionais e midiáticas influenciaram significativamente as transformações dos fundamentos e pressupostos que norteiam a nova legislação reguladora argentina. Embora seja um período de redemocratização na Argentina, algumas características autoritárias em vigor merecem ser registradas como: ingerência precoce do capital e da produção estrangeiros; centralismo do sistema de comunicação em torno de Buenos Aires, tanto na gestão como na circulação de informação e produção de conteúdos;

¹⁶⁸ Em seu artigo 7º, a Lei 22.285 diz: “Los de radiodifusión deberán difundir la información y prestar la colaboración que les sea requerida, para satisfacer la necesidades de la seguridad nacional. A esos efectos el poder Ejecutivo Nacional podrá establecer restricciones temporales al uso y a la prestación de todos los servicios previstos por esta Ley” (ARGENTINA, 1980).

discriminação dos agentes não-governamentais sem fins lucrativos; conformação de organismos de regulação e controle com caráter centralista, unitário e diretamente dependentes do Executivo Nacional; privatização do lucro e estatização das dívidas. Nestes aspectos, a continuidade das diretrizes de política conservadora ultrapassou as características dos governos em exercício, denotando um papel “social-institucional hegemônico que não pôde ser resolvido em termos democráticos” (BECERRA; MASTRINI, 2011, p. 8).

A instituição do novo marco regulatório aconteceu dentro de um quadro de confronto e disputas judiciais de 2009 a 2013. Antes da *Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual* (LSCA)¹⁶⁹ entrar em vigor definitivamente, em 2013, governo e setores da sociedade comprometidos com a democratização da mídia e alguns dos 24 grupos de comunicação da Argentina (GERALDO, 2012) travaram uma grande batalha na Justiça em prol do marco regulatório da comunicação. A interpelação feita pelo Grupo Clarín¹⁷⁰, sob o viés do Código de Processo Civil e Comercial, requeria a inconstitucionalidade de alguns artigos da lei¹⁷¹, mas a Corte Suprema, por maioria dos votos (6 a 1), considerou constitucionais os dispositivos legais, argumentando que eles não afetavam adversamente os interesses econômicos ou a liberdade de expressão do Clarín (BUENOS AIRES, 2013).

A LSCA busca aporte em várias outras legislações¹⁷² para incorporar e avançar ao promover e garantir o exercício do *Derecho Humano a la Comunicación*¹⁷³ – promoção da

¹⁶⁹ A Lei nº 26.522/2009 revogou e substituiu a Lei de Radiodifusão nº 22.285, promulgada em 1980 pelo chefe da junta militar, general Jorge Rafael Videla, que comandou e derrubou com um golpe de Estado a presidenta Isabelita Perón.

¹⁷⁰ A partir da lei 22.285 da ditadura militar (1976 e 1983) teve início o monopólio midiático do Grupo Clarín, principalmente a partir de negociações diretas entre a dona do conglomerado Ernestina Herrera de Noble e o general Videla (OLIVEIRA, 2011). Reportagem sobre livro David Graiver fala também do vínculo *Clarín-Videla*, ressaltando sobre a compra da empresa *Papel Prensa* pelo Grupo Clarín, a partir de facilidades provenientes do governo do general Videla, e sobre provas materiais (“*carнаles*”) da relação entre *Ernestina y Videla* (LA MARIANA, 2010).

¹⁷¹ Entre os artigos estão os de 24 a 31 (dispõem as condições de admissibilidade para a *adjudicação* das licenças), o 41 (determina que as licenças de serviços audiovisuais são intransferíveis e autoriza a transferência de ações quando for necessária para a continuidade do serviço), o 45 (determina fronteiras por cota de mercado e multiplicidade de licenças), o 48 (verifica antes da concessão de licenças ou transferência de ações a existência de vínculos societários entre as partes envolvidas na operação para evitar “concentração indevida” e o 161 (extrapola as fronteiras da regra, não preenche os requisitos pressupostos ou tem uma composição societária diferente da permitida, dispõe o prazo de um ano para ajustarem-se à lei e, vencido esse prazo, prescreve as ações adequadas e exigidas) (ARGENTINA, 2009).

¹⁷² As referências principais são a Diretiva Europeia de Serviços de Comunicação Audiovisual, as decisões do Tribunal Europeu, a legislação espanhola, as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, as recomendações e os relatórios sobre liberdade de expressão da Comissão Interamericana, dos relatores regionais e da ONU, as legislações dos Estados Unidos, do Canadá e da América Latina (ARGENTINA, 2009).

¹⁷³ Conforme diz o artigo 12, inciso 10, da Lei 26.522/2009: “*Velar por el desarrollo de una sana competencia y la promoción de la existencia de los más diversos medios de comunicación que sea posible, para favorecer el ejercicio del derecho humano a la libertad de expresión y la comunicación.*” Ver mais no site oficial da LSCA (ARGENTINA, 2009).

liberdade de expressão e do direito à comunicação. Isso significa que os cidadãos devem ser atores essenciais na esfera da comunicação audiovisual. Primeiro, por se inserirem na lista de produtores/consumidores de bens culturais e, segundo, por exercerem a cidadania, zelando pelo cumprimento dessa mesma legislação, que tem origem no esgotamento de um modelo concentrador e autoritário. A condição para a atividade da radiodifusão é que ela seja de interesse público, buscando a preservação e o desenvolvimento das atividades previstas nessa lei como obrigações do Estado nacional expressos na Constituição Nacional argentina¹⁷⁴.

A *Lei de Meios* tem como protagonista a Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual (AFSCA)¹⁷⁵, que administra, fiscaliza e regula o sistema de comunicação audiovisual argentino. Entretanto, outras instituições são fundamentais nessa operação do setor: *Comissão Bicameral de Promoção e Acompanhamento da Comunicação Audiovisual*¹⁷⁶; *Conselho Federal de Comunicação Audiovisual (CFCA)*¹⁷⁷; *Conselho Assessor da Comunicação*

¹⁷⁴ Ver artigo 75, inciso 19 inserido no capítulo quatro, referente às atribuições do Congresso: “*Proveer lo conducente al desarrollo humano [grifo nosso], al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento (...)*” (CONSTITUIÇÃO, 2010).

¹⁷⁵ Ver mais detalhes sobre a AFSCA no tópico abaixo 5.3.1.1.

¹⁷⁶ A *Comissão Bicameral* é de carácter permanente no Parlamento, com a participação de oito senadores e oito deputados. Entre as suas competências estão: a) propor ao Poder Executivo nacional, os candidatos para a designação de três membros da AFSCA, três membros do diretório de *Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado*, do titular da *Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual* por resolução conjunta de ambas Câmaras; b) receber e avaliar o informe apresentado pelo *Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos* e informar a seus respectivos membros, dando a publicidade às suas conclusões; c) zelar pelo cumprimento das disposições referidas ao RTA; d) avaliar o desempenho dos membros da AFSCA e do *Defensor del Público*; e) dar parecer sobre a remoção por descumprimento ou mal desempenho de seu cargo ao Defensor do Público, dando amplo direito de defesa (ARGENTINA, 2009).

¹⁷⁷ O *Conselho Federal de Comunicação Audiovisual (CFCA)* é formado por: a) Um representante de cada uma das províncias e do governo da Cidade Autônoma de Buenos Aires; b) Três (3) representantes pelas entidades que agrupam os prestadores privados de carácter comercial; c) Três representantes pelas entidades que agrupam os prestadores sem fins lucrativos; d) um representante das emissoras das universidades nacionais; e) um representante das universidades nacionais que tenha faculdade ou carreira de comunicação; f) um representante dos meios públicos de todos os âmbitos e jurisdições; g) Três (3) representantes das entidades sindicais dos trabalhadores dos meios de comunicação; h) um representante das sociedades gestoras de direitos; i) um representante pelos *Pueblos Originarios reconocidos* ante o Instituto Nacional de Assuntos Indígenas (INAI). De acordo com a LSCA, o conselho tem por objetivo: colaborar e assessorar políticas pública de radiodifusão; propor as condições para os concursos de licenças e sugerir os jurados; elaborar a lista anual de eventos esportivos de interesse público que devem ser emitidos por TV aberta; encaminhar à Comissão Bicameral um informe anual sobre o cumprimento da LSCA; assessorar a AFSCA quando solicitado; nomear dois diretores para a AFSCA e dois para a *Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (RTA)*. O CFCA tem seus mecanismos técnicos, legais e financeiros necessários ao funcionamento estabelecidos pela AFSCA – 2% do total de recursos recebidos pela autoridade reguladora no ano anterior (ARGENTINA, 2009).

*Audiovisual e da Infância (CACAI); Defensoria do Público de Serviços de Comunicação Audiovisual*¹⁷⁸; e *Conselho Consultivo Honorário dos Meios Públicos*¹⁷⁹.

A Lei de Meios criou a *Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (RTA-SE)*. A empresa pública tem por finalidade operar os veículos de radiodifusão estatais e produzir conteúdo audiovisual de interesse público e difundir programação regional. Voltadas para a promoção do respeito aos direitos humanos, o pluralismo político, religioso, social, cultural, linguístico e ético, as emissoras público-estatais se propõem valorizar a identidade nacional e promover a produção audiovisual latino-americana (ARGENTINA, 2009). Além disso, a RTA beneficiou a programação nas áreas educativa, cultural e científica, produzindo e distribuindo conteúdos em diferentes suportes tecnológicos. A difusão da informação deve respeitar os temas de interesse nacional, regional e internacional, oferecendo acesso a grupos sociais significativos, como fontes e portadores de informação e opinião, na programação das emissoras da empresa. A RTA é obrigada produzir no mínimo 60% da programação de produção própria e 20% de produção independente em todos os meios sob a sua responsabilidade¹⁸⁰.

Vinculada à Secretaria de Meios de Comunicação, órgão subordinado diretamente à Chefia de Gabinete da Presidência, a RTA ganhou maior institucionalidade dentro do sistema público de comunicação. A formação da diretoria busca equilibrar as forças políticas, tendo em sua composição a participação de minorias parlamentares e representantes de universidades nacionais, organizações sociais e sindicatos e do Executivo. A nomeação do seu presidente é feita pelo Executivo e o mandato é de quatro anos, intercalado com o mandato presidencial. Assim como a AFSCA tem um conselho consultivo que é o Conselho Federal de Comunicação Audiovisual, a RTA também tem o Conselho dos Meios Públicos, para avaliar seu trabalho.

A cadeia de rádio e televisão da RTA inclui as 40 emissoras da *Radio Nacional*, o Canal 7 e uma emissora em *Trenque Lauquen* de Buenos Aires. A televisão pública opera com um dos cinco canais nacionais com cerca de 300 repetidoras analógicas e 80 emissoras digitais

¹⁷⁸ Sobre estes dois últimos (CACAI e Defensoria Pública) ver mais detalhes à frente, no tópico 5.3.6 sobre transparência e accountability.

¹⁷⁹ O *Conselho Consultivo Honorário dos Meios Públicos* é composto por 17 representantes (dois propostos por universidades de comunicação social ou audiovisual ou de jornalismo; três propostos por sindicatos da área; dois de organizações não-governamentais de direitos humanos; seis propostos pelos governos regionais; um proposto pelo Conselho Federal de Educação; dois propostos pelo Conselho de Comunicação Audiovisual da Infância; um proposto pelos povos originários). Entre os seus objetivos, destacam-se: exercer o controle social do cumprimento das metas da LSCA sobre o Rádio e Televisão da Argentina da Sociedade do Estado, com as seguintes atribuições: Convocar audiências públicas para avaliar a programação, conteúdo e operação Rádio e Televisão Argentina Sociedade do Estado (RTA); propor ideias para melhorar o funcionamento da RTA; habilitar canais de comunicação direta com os cidadãos; fiscalizar o cumprimento da LSCA na Comissão Bicameral; convocar semestralmente aos membros do Conselho de RTA junto com o relatório de gestão etc. (ARGENTINA, 2009).

¹⁸⁰ Ver artigos 119 a 139 da Lei 26.522 (ARGENTINA, 2009).

(chega a 75% da população). Os outros quatro estão licenciados para setor privado-comercial. Nos lugares sem antenas digitais, a televisão digital chega via satélite, como é o caso de 12 mil escolas rurais, onde nunca houve televisão, porque não era interesse dos operadores privados cobrir a zona rural e alguns locais de fronteira, por questões técnicas e econômicas (LARA, 2013).

De acordo com a LSCA, as fontes de financiamento das emissoras público-estatais são provenientes de recursos do orçamento nacional aprovados anualmente pelo Congresso, de 25% da taxa arrecadada das emissoras privadas de radiodifusão sonora e televisiva, da venda de publicidade, comercialização dos conteúdos produzidos, patrocínios e doações e a publicidade oficial. A infraestrutura dessas emissoras foi totalmente modernizada com equipamentos e material de alta qualidade e tecnologia (ARGENTINA, 2009).

A legislação também enfatiza a difusão ampla das liberdades em todos segmentos da sociedade argentina, independente dos poderes político e/ou econômico, garantindo os direitos humanos sem violação pelo usufruto das liberdades individuais e coletivas. Nesse sentido, o direito humano à comunicação é um dos pressupostos essenciais do processo democrático e norteador da ordem institucional na organização e prestação dos serviços audiovisuais.

Todo o aparato material e legal tem por objetivo evidenciar não só a liberdade de expressão¹⁸¹ e o direito à informação, mas o direito de todos os cidadãos em ter acesso e participar dos meios de produção e veiculação de informação e cultura. Além disso, desfrutar dos meios necessários técnica e materialmente para expressar seu ponto de vista e ouvir outros, possuindo o conhecimento adequado para estabelecer um diálogo independente e autônomo diante dos veículos de comunicação (MENDEL, 2011).

Além dos princípios norteadores dos direitos humanos, a *Lei de Meios* instituiu padrões e mudou os paradigmas até então vigentes de concentração de poder dos mercados sobre

¹⁸¹ “A liberdade de expressão é um direito fundamental do ser humano, importante pela sua própria essência e, também, por ser um sustentáculo para a proteção de todos os outros direitos. É um direito complexo. Primeiro, porque não é absoluto, podendo ser limitado para proteger interesses maiores, públicos (como a segurança nacional) ou particulares (como a privacidade de um cidadão). Segundo, porque protege tanto o direito de quem fala/escreve/atua quanto o de quem ouve/lê/vê – no caso deste, o direito de acesso à informação e às ideias. Por vezes, configura-se um choque de conflitos e o necessário estabelecimento de prioridades torna-se um complicado exercício de equilíbrio. A regulação da radiodifusão envolve necessariamente o direito à liberdade de expressão, já que pode ser vista como uma restrição dessa liberdade, devido a sua própria natureza. (...) A regulação da mídia caminha, portanto, *pari passu* com a garantia, promoção e proteção da liberdade de expressão. Na verdade, regular a mídia deve sempre ter como objetivo último proteger e aprofundar aquele direito fundamental” (MENDEL, 2011, p. 7-9).

as concessões públicas de comunicação audiovisual. Também introduziu mecanismos de pluralidade, transparência, participação democrática com a finalidade de fortalecer os canais públicos e comunitários de rádio e televisão.

Nessa perspectiva, as políticas públicas têm por objetivo regular ações de interesse coletivo e de relevância social, criando instrumentos e processos institucionais de responsabilização social e de participação ampla de todos os segmentos e classes sociais. Entre esses mecanismos estão os conselhos, comissões de monitoramento das ações governamentais, comitês de avaliação da qualidade dos serviços, consultas e audiências públicas.

Sobre as telecomunicações na Argentina é preciso ressaltar que o setor também teve seu marco regulatório aprovado recentemente pelo Congresso da Nação. *Argentina Digital* é como foi denominada a nova legislação sobre Telecomunicações e Tecnologia da Informação e Comunicações. A iniciativa do governo Kirchner teve a aprovação das duas Casas do Congresso da Nação, em 16 de dezembro de 2014, sendo que na Câmara dos Deputados passou por 131 contra 97 votos. O modelo adotado é de “serviço público competitivo”, um segmento do mercado que compreende a distribuição, e “[serviço público] de interesse público” o restante dos serviços (por exemplo, a telefonia móvel). A telefonia fixa recuperou o status de serviço público por decisão do Legislativo, item que não estava no projeto original (BECERRA; MASTRINI, 2015)¹⁸².

Permissão para as empresas de telefonia atuarem como prestadoras de serviços de comunicação audiovisual¹⁸³; neutralidade da rede Internet; criação da *Autoridad de Aplicación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones* (AFTICA); e definição das condições de concorrência de serviço e de concorrência para os participantes de licitações do setor. Esses são os principais destaques da *Ley 27.078* (ARGENTINA, 2014a). A lei consagra o conceito de neutralidade da rede, excluindo qualquer tipo de regulação do seu conteúdo independente do seu meio de transmissão, ou seja, que nenhum tipo de conteúdo seja discriminado. “Contudo, a definição de neutralidade da rede proporcionada pela lei é lacônica e, quando comparada com a do Marco Civil da Internet, aprovado pelo Congresso Nacional brasileiro em abril de 2014, pouco precisa” (IDEM).

A regulamentação das telecomunicações teve como objetivo principal a infraestrutura das redes de comunicação, que abrange as redes telefônicas, de conexões de banda larga e

¹⁸² A fonte dos parágrafos seguintes sobre a Argentina Digital é a mesma.

¹⁸³ Essa atividade para as Teles foi proibida, em 1990, quando a empresa estatal de telefonia da Argentina, a ENTel, foi privatizada, e confirmada pela Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual de 2009.

de TV a cabo. O novo marco regulatório substituiu a antiga lei de telecomunicações, que estava em vigor desde 1972, e está em dia com o processo de licitação para o uso da faixa 4G na telefonia móvel. A incorporação da convergência ao regulamento recupera a omissão do assunto na época da aprovação da LSCA por não ter incluído as mudanças digitais do setor audiovisual e suas interações com a internet e as telecomunicações.

Alguns setores argentinos demonstraram insatisfação com o novo marco. Entre eles, as cooperativas que viram ameaçadas sua capacidade operativa devido à entrada das grandes empresas de telefonia. As organizações sociais ligadas à defesa da liberdade de expressão e aos direitos do consumidor questionaram as imprecisões de redação e a enorme discricionariedade outorgada à autoridade reguladora. Finalmente, as empresas do setor de telefonia sinalizaram que o novo marco normativo não garante regras claras para a realização de investimentos necessários para o lançamento do 4G. “Mais especificamente, os operadores de TV a cabo indicaram que não conseguirão competir com as empresas de telefonia, e estas, por sua vez, que não serão beneficiadas pela lei caso sejam obrigadas a compartilhar suas redes” (ARGENTINA, 2014a).

Antes de detalhar esses aspectos da *Lei de Meios*, sob a responsabilidade da Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual (AFSCA), porém, vamos ver como o Brasil lida com o assunto da regulação da mídia.

5.2.2 Cenário da (des)regulação no Brasil

Ao contrário da Argentina, a regulamentação da radiodifusão no Brasil não tem um marco regulatório consolidado e dentro dos parâmetros impostos pelas novas tecnologias de informação e comunicação, considerando a convergência tecnológica e digital. A legislação em vigor está configurada em vários dispositivos, entre eles: Código Brasileiro de Telecomunicações (BRASIL, 1962), Lei da Concorrência (BRASIL, 1994), Lei do Cabo (BRASIL, 1995), Lei Geral de Telecomunicações (BRASIL, 1997) e Capítulo da Comunicação Social da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), regulamentado em parte pelo Congresso Nacional. De 1998 a 2006, várias decretos, portarias e resoluções foram publicados para regulamentar a radiodifusão. Entre esses, destacam-se o que instituiu o Sistema Brasileiro de Televisão Digital – SBTVD (BRASIL, 2003); e o que dispõe sobre a implantação do Sistema Brasileiro de Televisão Digital

Terrestre (SBTVD-T)¹⁸⁴, estabelecendo diretrizes para a transição do sistema de transmissão analógica para o sistema de transmissão digital do serviço de Radiodifusão de sons e imagens e do serviço de retransmissão de televisão (BRASIL, 2006).

A migração do sistema analógico para o digital no Brasil começa em 2016 e vai até 2018 (BRASIL, 2013). O início estava previsto para abril de 2016, no Distrito Federal e municípios da Região do Entorno. Durante esse mesmo ano, a programação prevê atingir capitais e cidades dos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Goiás e Rio de Janeiro. O encaminhamento dessa operação deve ser concluído no final de 2018. Antes de dar início ao desligamento do sistema analógico (*switch off*), foi realizado em novembro de 2015 um teste na cidade de Rio Verde, em Goiás. Até o desligamento do sinal analógico, as emissoras podem veicular, simultaneamente, a programação em tecnologia analógica e digital. No fim deste processo, os canais analógicos serão devolvidos à União e utilizados na expansão do serviço de telefonia 4G. (MINICOM, 2015).

No decorrer da primeira década do século 2000, a radiodifusão sonora, principalmente o rádio AM (ondas médias), veio perdendo o seu vigor diante das várias mudanças tecnológicas, da opção dos ouvintes para outras plataformas comunicacionais com queda exponencial da audiência, e da concretização de migração em massa para FM, a partir do decreto autorizativo do Executivo, em 2013. Embora todo processo de produção das rádios já esteja digitalizado, a indefinição do modelo de transmissão digital para esse veículo e desinteresse dos radiodifusores pelo negócio em declínio coloca em xeque a sobrevivência das concessões para uso comercial. Associa-se ainda ao esvaziamento do rádio o uso das plataformas móveis de convergência tecnológica e digital, a falta de perspectivas de investimento e publicidade e a paralização da fabricação de aparelhos pela indústria eletroeletrônica. A partir de 2012, a criação do Conselho Consultivo do Rádio Digital vem buscando saídas para esse veículo de massa que inaugurou o serviço público de radiodifusão no Brasil (Rádio Nacional) e empregou centenas de profissionais na década de 1940 e ainda é responsável por milhares de empregos nas mais de 9 mil estações espalhadas pelo país (KISCHINHEVSKY, 2014)¹⁸⁵.

¹⁸⁴ O Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre (SBTVD-T) foi criado, em 2006, estabelecendo as diretrizes para as emissoras e retransmissoras de televisão migrarem do sistema de transmissão da tecnologia analógica para digital. O padrão nipo-brasileiro adotado prevê maior qualidade da imagem e do som, interatividade com o telespectador e acesso por dispositivos móveis, como celulares, *tablets* e aparelhos GPS. O sistema utilizado no Brasil, fruto de parceria com o governo japonês, também foi adotado por outros países da América Latina e da África, que tem como vantagem a oferta de capacitação tecnológica e transferência de tecnologia pelo Brasil e o Japão (MINICOM, 2015).

¹⁸⁵ “A migração tecnológica é chave para a sobrevivência do rádio num cenário de convergência midiática. Trata-se de uma indústria que, em 2008, segundo dados do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas

Na falta de marco regulatório único, que reúna todos os dispositivos das telecomunicações, incluindo a radiodifusão, e uma autoridade reguladora independente, conforme nos EUA, RU e Argentina, o Brasil conta com uma radiodifusão regulamentada por uma legislação aprovada há mais de 50 anos (BRASIL, 1962). Reitera-se que nos dois países do centro do capitalismo, a radiodifusão e a telecomunicação são integradas e reguladas sob a égide da FCC e do OFCOM. Na Argentina, o setor foi privatizado na década de 1990 e tem um novo marco regulatório recém aprovado¹⁸⁶. Já no Brasil, a privatização do sistema Telebrás foi conduzida no segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e, com isso, o Código Brasileiro de Telecomunicações foi fragmentado e reformado para atender somente as concessões de rádio e televisão.

Entre 1996 e 97, o ministro das Comunicações, Sérgio Motta, promoveu uma reforma de parte do Código Brasileiro de Telecomunicações, mantendo a legislação de radiodifusão com este marco legal e criando a Lei Geral de Telecomunicações (LGT) para os serviços telefônicos e os demais serviços públicos e privados de comunicação interpessoal. Entre 1997 e 98, as companhias privatizadas, adquiridas por conglomerados estrangeiros e fundos de pensão brasileiros, e as operadoras de televisão por assinatura passaram a responder a um órgão próprio e a respeitar uma regulação avançada, com plano geral de metas de universalização e de qualidade para os serviços, consultas públicas e fundos setoriais. Para o rádio e a TV, reafirmando a sociedade patrimonialista de dois séculos, o mundo ficou congelado três décadas atrás: vigorava ainda o CBT e o Decreto-Lei 236/1967 (GÖRGEN, 2009, p.57-58).

O primeiro e único marco regulatório da radiodifusão, porém, já não atende mais o cenário atual devido às grandes transformações e inovações tecnológicas ocorridas pós-1962, quando o CBT entrou em vigor. Apesar da Constituição Federal de 1988 ter reservado um capítulo exclusivo para a Comunicação (artigos 220 a 224), o Congresso Nacional ainda não encontrou motivação para sua regulamentação como um todo. Apenas dois artigos foram alvo de algum tipo de modificação, mesmo assim diante da pressão dos conglomerados de comunicação, interessados em aprovar a abertura das empresas nacionais para o capital estrangeiro. A outra modificação foi a regulamentação do Conselho Nacional de Comunicação, que também só foi efetuada por pressão do movimento pró-democratização da comunicação no Brasil em negociação para a aprovação da flexibilização do capital estrangeiro.

Como mencionado anteriormente, o modelo de concessão, permissão ou autorização para exploração de serviços de rádio e televisão está retalhado por inúmeras leis e decretos

(Ibre/FGV), representava um valor adicionado de 0,49% do Produto Interno Bruto (PIB), pouco atrás de vestuário e acessórios (0,61%), gerando 143,5 mil empregos diretos e mais 159,1 mil indiretos em todo o Brasil⁵. São mais de 9 mil emissoras em operação no país – segundo maior parque transmissor do planeta, atrás apenas dos EUA –, das quais metade de caráter comunitário, sem condições financeiras de investir na digitalização” (KISCHINHEVSKY, 2014).

¹⁸⁶ Detalhes sobre as Telecomunicações na Argentina estão no tópico anterior.

e tem origem nos primórdios do governo de Getúlio Vargas, através dois atos: Decreto-Lei nº. 20.047/1931, que determinava que os serviços de radiodifusão fossem de interesse nacional e, assim, era função exclusiva do Poder Executivo Federal regulamentar, autorizar e permitir seu funcionamento, que deveria levar informação, cultura e educação à sociedade; e o Decreto-Lei nº. 21.111/1932, que passou a regulamentar especificamente o *Serviço de Rádio Comunicação* (serviço de radiodifusão), juntamente ao decreto anterior (CHAGAS, 2012).

A partir da regulamentação desses dois decretos, definiram-se os pressupostos iniciais e normas para outorgas de rádio e, posteriormente, a televisão até 1962. Em 1953, o governo Vargas encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei que criava o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), que só foi aprovado quase dez anos mais tarde na Lei nº. 4.117 (BRASIL, 1962). Vários artigos reiteram os princípios das regras anteriores, como os de interesse público e o de bem público para os serviços de radiodifusão e o espectro de radioelétrico. É bom lembrar que Estado, através Poder Executivo Federal, centralizava a administração desses serviços ao conceder e renovar as outorgas de emissoras de rádio e televisão conforme os interesses que ele julgava serem do Brasil.

Outros dispositivos normativos¹⁸⁷ vieram a seguir para reiterar a competência exclusiva da Presidência da República em dispor sobre a radiodifusão, reafirmando sua disposição educativa e cultural – mesmo que em caráter comercial –, e delimitando os prazos de funcionamento das outorgas (10 anos para rádio e 15 anos para a televisão), entre outros. No período de autoritarismo civil-militar, o CBT ganhou mais adendos para reforçar o aspecto nacional da radiodifusão e ratificou a não-execução dos serviços de rádio e televisão por estrangeiros e por pessoas jurídicas. A determinação de ativos econômicos e financeiros foram elencados às entidades interessadas em explorar o serviço e a elaboração de limites nacionais, regionais e locais de propriedade às entidades para permitir a concessão de serviços de radiodifusão, entre outras obrigações legais. A título de registro também, ressaltam-se a censura e as intervenções feitas através de atos institucionais de exceção nas organizações e empresas jornalísticas (impresso) e de radiodifusão. Dos mais de 15 atos editados até 1969, o AI-5 foi aquele que atingiu a liberdade de expressão, reprimiu e puniu jornalistas e políticos presos sem direito a *habeas corpus*, bem como impôs controle mais efetivo aos órgãos de imprensa e entretenimento, estabelecendo a censura prévia aos jornais, revistas, letras de música, peças de teatro e falas de cinema.

É nesse movimento de regulamentações que se apresentou o interesse de grupos de

¹⁸⁷ Decretos números 52.026 e 52.795, de 1963 (CHAGAS, 2012).

pressão ligado à radiodifusão comercial, formados por empresários e políticos, que, muitas vezes, se confundiram com os primeiros. A participação de empresários do setor entre os parlamentares, embora em desacordo com o CBT e a Constituição, revela a origem das legislações em causa própria e em defesa dos interesses comerciais que possibilitaram a empresários e uma parte dos “políticos” difundirem suas ideias sem pluralidade junto aos demais setores institucionais brasileiros (BOLAÑO, 2007); (ZANDONADE, 2013). É devido a esse viés que se forma resistência a qualquer mudança no quadro anacrônico legal para a definição de um novo marco regulatório em tempos de convergência tecnológica.

No Brasil, os últimos 27 anos após a aprovação da Constituição de 1988 ainda não foram suficientes para se ter um marco regulatório das comunicações que atualize o Código Brasileiro de Telecomunicações relativo à radiodifusão, coloque em prática as prerrogativas do capítulo constitucional (des)regulamentado da Comunicação Social e avance na regulação em tempos de convergência tecnológica e digital. No contexto da redemocratização de 1985, o país realizou a sua Assembleia Nacional Constituinte (1986 a 1988) e elaborou o novo texto constitucional, que resultou na Carta de 1988, com 250 artigos.

Das sete Constituições (1824; 1891; 1934 e 1937; 1946; 1967), a atual (1988) é a única que dedica um capítulo próprio à Comunicação Social, com cinco artigos (220 a 224), delimitando princípios gerais regulatórios da comunicação, inclusive o de proibição de monopólios e/ou oligopólios. Há, ainda, em outros capítulos do texto constitucional várias referências diretas e indiretas de interesse e relevância deste setor social como, por exemplo, o artigo 5º. Neste, destacam-se dentre os direitos e garantias fundamentais especialmente ligados à comunicação, a liberdade de pensamento, o direito de resposta, a liberdade de expressão intelectual, artística, científica e de comunicação independentemente de censura, o livre acesso a informações, a liberdade de reunião e de associação, o princípio da função social da propriedade (Incisos IV, V, IX, XVI, XVII a XX e XXIII, respectivamente). Mesmo assim, a maioria desses elementos não foi regulamentada pelo Congresso Nacional até a atualidade. Segundo levantamento feito pelo projeto “Donos da Mídia”, 271 políticos (prefeitos, governadores, deputados e senadores) eram sócios ou diretores de 324 veículos de todo o país¹⁸⁸, o que de certa forma explica a ausência de debate nesse sentido.

¹⁸⁸ O projeto “Donos da Mídia” cruzou dados da Agência Nacional de Telecomunicações com a lista de políticos para mapear quais deles eram “proprietários” ou pertencentes ou com algum envolvimento com jornais impressos, emissoras de rádio e televisão. Os dados referentes a este levantamento não incluíram os resultados das eleições municipais de 5 de outubro de 2008. Os políticos listados são aqueles cujos mandatos venceram em janeiro de 2009 (DONOS, 2008).

Embora tendo projetado uma arquitetura de serviços coerente com a década de sessenta, quando se destacavam as tecnologias eletromecânicas, os transmissores a válvulas e as radiocomunicações em OM e OT, o Código Brasileiro de Telecomunicações está técnica e tecnologicamente revogado. Anterior mesmo à disseminação dos canais de FM, e ao conhecimento das tecnologias das informações e comunicação, o CBT deu o mesmo tratamento jurídico do rádio à televisão. Quando da sua aprovação a televisão era um serviço local e não se falava, ainda, em microondas, satélite, fibra óptica etc. Em anos de existência o CBT já foi muito deformado; mais de dois terços de seus artigos foram revogados por leis e decretos editados ao longo de mais de três décadas. Desta forma, os seus mecanismos de controle, para estabelecer limite à propriedade cruzada ou mesmo fazer cumprir o parágrafo 5º, do art. 220, da Constituição que estabelece que os meios de comunicação não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio, são extremamente frágeis (BAYMA, 2001, p. 3-4).

Diante desse quadro, em que as organizações de comunicação refletem o sistema de poder econômico e político que se ramifica por todo o Brasil e se enraíza fortemente nas regiões, constata-se a existência de oligopólio do conjunto empresarial de comunicação¹⁸⁹, imunes a qualquer forma de regulação pública e comandadas de forma vertical e sustentadas em alianças regionais por poucas famílias que reproduzem e amplificam suas ideias, concepções e valores político e econômicos.

De 1990 até 2014, configura-se o movimento crescente de concentração da mídia brasileira e a conseqüente redução de grupos (em sua maioria, empresas familiares) no controle dos principais veículos de comunicação do país, conforme vimos anteriormente¹⁹⁰. De acordo com o projeto “Donos da Mídia”¹⁹¹, o Sistema Central de Mídia¹⁹² é configurado a partir das redes nacionais de televisão. Os conglomerados que lideram as cinco maiores redes privadas (Globo/340 veículos; SBT/195 veículos; Band/166 veículos; Record/142 veículos; e Rede TV!/84 veículos) controlam 927 veículos, direta e indiretamente, os principais jornais, revistas, emissoras de televisão e de rádios, portais na grande rede (Internet) no País. A rede pública

¹⁸⁹ As principais e maiores organizações empresariais de comunicação até 2010 eram: Rede Globo (televisão, rádio, jornais, televisão por assinatura, revistas, portal de Internet, produção fonográfica, produção cinematográfica); Grupo Abril (revistas, portal de Internet, produção editorial, televisão por assinatura); Rede Record (televisão, rádio, jornal, portal de Internet); Grupo Bandeirantes (televisão, rádio, portal de Internet); Grupo Estado de São Paulo (jornal, rádio, portal de Internet), Grupo Folha de São Paulo (jornal, portal de Internet, produção editorial); e Rede Brasil Sul (televisão, jornal, portal de Internet) (RAMOS & HAJE, 2011, p. 15).

¹⁹⁰ Ver item 4.2.3, quando se falou dos anos 1990.

¹⁹¹ O Projeto “Donos da Mídia” (1987-2008), que conta com a participação de centenas de pesquisadores do país, reúne dados públicos e informações fornecidas pelos grupos de mídia para montar um panorama completo da mídia no Brasil. Estão detalhadas diversas informações sobre os seguintes tipos de veículos: emissoras e retransmissoras de TV; rádios AM, FM, Comunitárias, OT e OC; operadoras de TV a cabo, MMDS e DTH; canais de TV por assinatura; e as principais revistas e jornais impressos (DONOS, 2008).

¹⁹² De acordo com os dados gerais apresentados pelo Ministério das Comunicações de 2013, há no Brasil 10.475 emissoras licenciadas para executar serviços de radiodifusão entre comerciais e educativas. Os canais comerciais são: 1.537 rádios FM; 66 operando em ondas curtas; 1.586 em ondas médias; 6.208 Retransmissoras de TV; 276 geradoras de TV e 537 outorgas de TV digital. Das educativas, são 176 rádios e 89 TVs, somando 265 emissoras educativas no país (MINICOM, 2015).

através da Empresa Brasil de Comunicação – EBC – congrega 95 veículos de comunicação.

Em janeiro de 2013, a Organização dos Repórteres Sem Fronteira (RSF, sigla em inglês) divulgou o Relatório *The Country of Thirty Beelusconis* (HERVIER, 2013), confirmando os dados acima e ressaltando que o cenário da mídia brasileira, com seu pequeno número de grandes grupos e meios de comunicação regionais muito dependentes do poder dos estados, é uma espécie de “país dos 30 *Bersluconis*” e coloca em perigo a independência da informação veiculada nos meios de comunicação de massa. De acordo com o relatório, um dos “problemas endêmicos” do setor da informação no Brasil é a figura do “magnata da imprensa”, que “está na origem da grande dependência da mídia em relação aos centros de poder”. Para a ONG, a forma da propriedade da mídia no Brasil afeta diretamente o livre fluxo de informações e notícias, e obstrui o pluralismo.

Diante da constatação de concentração proprietária dos meios de comunicação, associada à oligopolização do sistema de radiodifusão brasileiro, uma das possibilidades para começar o processo de democratização no setor é regulamentar os dispositivos constitucionais da Carta Magna de 1988, em seus artigos 220 a 224, delimitando princípios gerais regulatórios da comunicação.

Os princípios constitucionais que subtendem o direito à comunicação ainda não foram regulamentados pelo Poder Legislativo brasileiro, como o artigo 220¹⁹³, que poderia se tornar um marco fundamental no processo de democratização da mídia. Embora haja falhas no sistema de justiça no Brasil, a prerrogativa da Constituição prever a função social da propriedade contribui para o processo de democratização da comunicação. “O entendimento da abrangência dessa previsão legal requer que seja estabelecida a relação entre serviço público e sua relevância social, de modo que se possa traçar um paralelo com a função social da empresa” (BRITTOS & COLLAR, 2008, p. 83).

¹⁹³ O artigo 220 enfatiza a liberdade e Comunicação, ressaltando que “a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo, não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição”. Com efeito, os parágrafos seguintes deixam claro a intenção de não criar nenhum embaraço à “(...) plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social...” (parágrafo 1º). E o parágrafo 2º, do mesmo artigo põe fim à censura que por quase 20 anos invadiu as redações dos meios de comunicação do Brasil: “É vedada toda e qualquer censura, de natureza política, ideológica e artística”. O parágrafo 3º esclarece melhor o assunto, enfatizando que a classificação de programas e esclarecimentos prévios sobre seu conteúdo (penas de violência, material pornográfico, etc.) não se confundem com a censura. O parágrafo 4º chama atenção para as restrições legais referentes à propaganda de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias. O parágrafo 5º determina que a comunicação não pode ser objeto de monopólio ou oligopólio. O parágrafo 6º acentua que os veículos impressos (comunicação escrita) independem de licença da autoridade (BRASIL, 1988).

Essa função está prevista no artigo 5º, inciso XXIII, da Carta Magna – “a propriedade atenderá a sua função social”. A noção de “função” refere-se ao poder/dever de dar ao bem (no caso, o espaço no espectro eletromagnético cedido pelo Estado). Já o termo “social” dá a ideia de interesse coletivo, e não apenas de interesse do titular do objeto de propriedade. Estas questões que cobram um compromisso social das empresas de radiodifusão são requisitos de reconhecimento do direito à comunicação sem precisar uma nova legislação. “O princípio constitucional da função social da empresa, por si só, seria suficiente para garantir um serviço de radiodifusão de melhor qualidade, com maior participação da sociedade” (BRITTOS & COLLAR, 2008, p. 87).

Diante desse quadro, a sociedade organizada tem se mobilizado com o objetivo de traçar um novo marco regulatório das comunicações. O ponto de partida recente foi a 1ª Conferência Nacional de Comunicação (1ª Confecom)¹⁹⁴, que se constituiu num espaço de discussão amplo, democrático e plural com a finalidade de elaborar propostas orientadoras para uma política pública de comunicação. A conferência promoveu intensos debates, com a participação de 1,8 mil delegados, indicados nas etapas estaduais preparatórias, representando organizações da sociedade civil empresarial (40% do total), da sociedade civil não-empresarial (40%) e das três esferas de governo (20%). As propostas aprovadas nas Conferências Estaduais e Distrital foram amplamente debatidas, em Brasília, e resultaram em 633 propostas aprovadas, sendo 569 nos 15 grupos temáticos de trabalho e 64 na Plenária final da Conferência Nacional. Outras 15 foram rejeitadas e 29 não apreciadas porque não houve tempo hábil para serem lidas no plenário em razão do encerramento da conferência (CADERNO, 2010). O relatório com as mais de 6 mil propostas apresentadas nas etapas estaduais e distrital da 1ª Confecom também foram relevantes para os debates (RELATÓRIO, 2009), que continuam alimentando uma agenda positiva e representativa no contexto das forças políticas em ação na sociedade brasileira, entre as quais se encontram o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC)¹⁹⁵ e o Intervenções – Coletivo Brasil de Comunicação Social¹⁹⁶.

¹⁹⁴ A 1ª Confecom foi realizada nos dias 14 a 17 de dezembro de 2009, no Centro de Convenções Ulysses Guimarães, em Brasília, com o tema “Comunicação: Meios para a Construção de Direitos e de Cidadania na Era Digital” Convocada pelo governo federal (MINICOM, 2012).

¹⁹⁵ O FNDC é uma associação civil que defende a comunicação como um direito de todo o cidadão, e organiza-se em comitês. É integrado por mais de cem entidades nacionais e regionais, de diversas áreas profissionais. Em abril de 1991, surgiu como movimento social de representação de um conjunto de setores da sociedade civil, aglutinados em torno de um projeto comum. Em 1995, constituiu-se formalmente como entidade. Desde seu início, o Fórum dispôs-se a congregar as mais diversas entidades da sociedade civil – inclusive partidos políticos e centrais sindicais – para, sem qualquer conotação político-partidária, formular concepções teórico-políticas e propostas para o enfrentamento dos problemas das comunicações no país (FNDC, 2012).

¹⁹⁶ Intervenções – Coletivo Brasil de Comunicação Social – é uma organização que trabalha pela efetivação do direito

O FNDC (2012) tem destacado pelo menos quatro razões para justificar a elaboração de um novo marco regulatório para a comunicação no Brasil: 1) a ausência de pluralidade e diversidade na mídia atual, que esvazia a dimensão pública dos meios de comunicação e exige medidas afirmativas para ser contraposta; 2) a legislação brasileira no setor das comunicações é arcaica e defasada, não está adequada aos padrões internacionais de liberdade de expressão e não contempla questões atuais, como as inovações tecnológicas e a convergência de mídias; 3) a legislação é fragmentada, multifacetada, composta por várias leis que não dialogam umas com as outras e não guardam coerência entre elas; e 4) a Constituição Federal de 1988 continua carecendo da regulamentação da maioria dos artigos dedicados à comunicação (220, 221 e 223), deixando temas importantes como a restrição aos monopólios e oligopólios e a regionalização da produção sem nenhuma referência legal, mesmo após 25 anos de aprovação. Impera, portanto, um cenário de ausência de regulação, o que só dificulta o exercício de liberdade de expressão do conjunto da população. O Intervezes concorda e ressalta que os proprietários dos meios de comunicação e seus representantes políticos continuam definindo as regras da comunicação, bem como não cumprem os preceitos da legislação do setor em vigor.

Conforme anunciado no início desse capítulo, a seguir, a descrição dos mesmos componentes de regulação tratados no capítulo 3 para os EUA e RU. Agora, porém, o foco é a Lei de Meios da Argentina e o CBT do Brasil.

5.3 COMPONENTES DA REGULAÇÃO

Dentre os aspectos relevantes sobre a regulação da radiodifusão nas duas poliarquias, acompanhamos a escolha e disposição de elementos feitas no Capítulo III para os Estados Unidos e Reino Unido, considerando essencial averiguar os mesmos componentes nessa análise nas duas poliarquias argentina e brasileira. São eles: autoridade reguladora – independência e responsabilidade; propriedade – concentração e cruzamento; conteúdos – limites e pluralismo; direito de resposta – correção e respeito; licenciamento – concessão e renovação; transparência/*accountability* – obrigação e oportunidades; e *enforcement* – aplicação e coerção.

5.3.1 Autoridade reguladora – independência e responsabilidade

O marco regulatório de radiodifusão requer a existência de uma autoridade reguladora independente e responsável pelo cumprimento da legislação e dos códigos. Apesar da regulação geral envolver os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, as normas e regras relativas ao rádio e televisão precisam ser aplicadas. EUA e RU têm as suas autoridades regulatórias que atuam sobre o mercado, sempre subordinadas às políticas públicas estabelecidas pelo Executivo e Legislativo, com participação dos cidadãos e das instituições democráticas da sociedade, e à supervisão judicial dos tribunais.

Argentina também segue os modelos de radiodifusão liberal e possui a sua autoridade reguladora – Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual (AFSCA) –, com suas especificações legais e infralegais, que podem ser conhecidas a seguir. Já o Brasil não possui a sua autoridade e seu marco regulatórios atualizados, mas conta com a atuação do Ministério das Comunicações (MiniCom) e de outros órgãos de fiscalização e aplicação de uma legislação produzida há mais de 50 anos.

5.3.1.1 Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual na Argentina

Criada pela LSCA de 2009, a Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual (AFSCA)¹⁹⁷ atua praticamente sobre todos os aspectos da indústria da comunicação e difusão, incluindo a atribuição de frequências, taxas, normas, concorrência, condições de acesso do assinante, comerciais, transmissão de interesse público e utilização de sistemas de comunicações do governo. A autoridade regulatória tem por finalidade fiscalizar os serviços de rádio e televisão aberta, bem como a televisão a cabo e por satélite, regulando por tipo de serviço e não de tecnologia. São funções da AFSCA: controle da programação, avaliações de conteúdo, identificação e sanção de infrações, identificação de transmissão de emissoras ilegais,

¹⁹⁷ A comunicação audiovisual é definida como uma atividade cultural cuja responsabilidade editorial corresponde a um prestador de serviço de comunicação audiovisual, produtor de sinais ou conteúdos cuja finalidade é proporcionar programas ou conteúdos sobre a base de um horário de programação, com o objetivo de informar, entreter ou educar o público em geral através de redes de comunicação eletrônica. Compreende a radiodifusão televisiva, direcionada a receptores fixos, receptores móveis e também os serviços de radiodifusão sonora, independente do suporte utilizado, ou via satélite, com ou sem assinatura em qualquer um dos casos. Ver artigo 4° da Ley 26.522 (ARGENTINA, 2009).

inspeção de emissoras, habilitação de agências de publicidade, conceder licenças de radiodifusão (rádios AM e FM, televisão aberta e/ou por cabo), renovação de licenças, transferências de licenças de radiodifusão, formação e habilitação técnica e profissional, entre outras (ARGENTINA, 2009).

A autoridade reguladora é responsável pela gestão técnica do espectro radioelétrico em conformidade com a autoridade qualificada em telecomunicações e emite regulamentos e normas técnicas dos serviços de comunicação audiovisual, com a finalidade de maximizar seu uso. Além da regulação dos critérios de outorga de licenças de operação, a AFSCA deve cuidar também do acompanhamento da qualidade do serviço e do atendimento a critérios de pluralismo e pluralidade, evitando a formação de monopólios e diversificando os prestadores de serviços, de ética, de divulgação de informações de interesse público, de respeito à Constituição e às leis, de proteção especial a crianças e jovens e de incentivo à produção local¹⁹⁸.

Em substituição ao Comitê Federal de Radiodifusão (COMFER) de 1981, que por sua vez tomou o lugar da Comissão Nacional de Rádio e Televisão (CONARTE) de 1972, a AFSCA é definida como “uma agência descentralizada e autárquica no domínio do Poder Executivo Nacional”. Entre as suas finalidades, destacam-se: 1) aplicar, interpretar e fazer cumprir a lei 26.522 e as normas regulamentares; 2) elaborar e aprovar as especificações e condições para a alocação de serviços de comunicação audiovisual; 3) promover a participação dos serviços de comunicação audiovisuais no desenvolvimento da Sociedade da Informação e do Conhecimento na Argentina; 4) coletar e gerir os fundos da cobrança dos impostos e as multas resultantes da aplicação da lei; 5) desenvolver e atualizar as normas de padrão nacional de serviço e que regulam a atividade, juntamente com a entidade reguladora e de controle no setor das telecomunicações; 6) desenvolver e aprovar os termos de licitação e as condições de concessão de serviços de comunicação audiovisuais; 7) zelar pelo desenvolvimento de uma concorrência saudável e da promoção da existência de muitos meios diferentes tanto quanto possível, favorecendo o exercício do direito humano à liberdade de expressão e de comunicação; 7) fiscalizar e verificar o cumprimento das obrigações previstas na lei e os compromissos assumidos pelos prestadores de serviços de comunicação audiovisual e radiodifusão nos aspectos técnicos, legais, administrativos e de conteúdos¹⁹⁹.

¹⁹⁸ Ver proposições explicitadas nos artigos 3º, 12 e 17 da Lei de Meios (ARGENTINA, 2009); (LINS, 2009, p. 14, apud LARA, 2013, p. 165).

¹⁹⁹ Ver artigos 10 e 12 da Lei de Meios (ARGENTINA, 2009).

A AFSCA é composta por um diretório com sete membros: o presidente e um diretor designados pelo Poder Executivo nacional; três diretores propostos pela Comissão Bicameral de Promoção e Seguimento da Comunicação Audiovisual do Parlamento: um da maioria ou primeira minoria, um da segunda minoria e um da terceira minoria parlamentares; dois diretores propostos pelo *Conselho Federal de Comunicação Audiovisual*, devendo um ser um acadêmico representante das faculdades ou carreiras de ciências da informação, ciências da comunicação ou jornalismo de universidades nacionais²⁰⁰.

A autoridade reguladora também conta com o auxílio de várias instituições de aplicação, fiscalização social e prestação de contas, com abertura de participação de vários atores da sociedade argentina, que sempre foram colocados à parte nas definições e decisões do setor de comunicações, tanto no que se relaciona ao marco regulatório quanto nas políticas públicas de comunicação, mais especificamente as de radiodifusão sonora e visual. Com seu arcabouço institucional, a AFSCA e os mecanismos de interação são considerados pela Unesco formas legais de regulação democrática, excetuando algumas licenças de longo prazo outorgadas por decreto presidencial.²⁰¹

Nessa perspectiva, o órgão regulador assume a sua prerrogativa de estabelecer regras complementares e de regulação na área de comunicação audiovisual, nos termos da Lei 26.522, por intermédio de seus 140 artigos (ARGENTINA, 2010c). A Lei é a base institucional também para a criação do Conselho Federal de Comunicação Audiovisual, que atua no âmbito da Autoridade de Comunicação Audiovisual com ferramentas como a de criar comissões permanentes para lidar com assuntos específicos na área de sua competência²⁰².

Em suma, na história argentina, a AFSCA da Lei de Meios deve colocar na ordem do dia novos tempos e paradigmas que resgatam e incentivam a cidadania para aqueles que

²⁰⁰ Ver artigo 14 da Lei de Meios (ARGENTINA, 2009).

²⁰¹ A AFSCA compartilha a tarefa de outorgar licenças com o Presidente da Nação para as outorgas de radiodifusão aberta que superem os 50 km de raio de cobertura e estejam em cidades com mais de quinhentos mil habitantes são outorgadas por decreto presidencial. Entretanto, são apenas oito cidades no país com mais de 500 mil habitantes, em ordem decrescente de população: a capital federal Buenos Aires, Córdoba, Rosário, La Plata, Mar del Plata, San Miguel de Tucumán, Salta e Santa Fé (LARA, 2013, p.169).

²⁰² Suas atribuições incluem: fiscalização da programação (monitoramento das emissoras 24 horas por dia nas TVs abertas ou por amostragem nos canais de TV a cabo e por satélite e das rádios AM e FM); avaliações de conteúdo (controle sobre as emissões de rádios AM e FM e de televisão aberta, por cabo e via satélite); identificação e sanção de infrações; identificação de transmissão de emissoras ilegais; inspeção de emissoras (inclui os aspectos culturais, artísticos, legais, comerciais e administrativos); habilitação de agências de publicidade; licenças de radiodifusão (aprovação de licenças de radiodifusão sonora e visual, a pedido ou por concurso); renovação de licenças; transferências de licenças de radiodifusão; formação e habilitação técnica e profissional (Instituto Superior de Educação Radiofônica – ISER) (ARGENTINA, 2009).

acreditam nos processos de debate e ação em torno das políticas públicas de comunicação, superando os acordos “tácitos” entre governos e empresários do setor e inaugurando o consentimento expresso em torno de doutrinas ancoradas nos direitos humanos presente no sistema de comunicação. A legislação e as instituições oferecem suporte e buscam operar freios e contrapesos na fiscalização de aplicação mais pluralistas e transparentes, apresentando uma política que restringe a concentração da propriedade e reserva 33% de todo o espaço radioelétrico para organizações sem fins lucrativos, além de outras iniciativas que impliquem na democratização dos serviços de comunicação audiovisual.

5.3.1.2 Autoridade dependente e fragmentação regulatória no Brasil

Como já mencionado anteriormente, o Brasil adota um modelo centralizado na esfera federal, porém com algum nível de fragmentação intragovernamental. Portanto, em relação aos outros países analisados nesse estudo, ainda não dispõe de uma autoridade reguladora independente, autônoma e única para supervisionar as atividades relacionadas à radiodifusão. A responsabilidade pela regulação passa por diversos atores e cada um deles cuida de um determinado aspecto, o que na maioria das vezes provoca confusão e incertezas no processo de ação e fiscalização das emissoras. O serviço fragmentado pode dificultar que as irregularidades infracionais e abusos se submetam à fiscalização e às penalidades previstas pela legislação. Portanto, a radiodifusão prescinde de um serviço completo de regulação que disponha ao mesmo tempo de uma política para o setor e a aplicação de suas regras unificadas.

Atualmente, o regime de concessões envolve até quatro atores diferentes: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), que trata do espectro; o Ministério das Comunicações (braço do Executivo Federal responsável por desenvolver e implantar a política pública de comunicações), que avalia a viabilidade jurídica, legal e econômica da submissão da licença; e o Congresso Nacional, que faz a outorga final da concessão; e, em alguns casos, o gabinete da Presidência da República.

Além desses, outras instituições estão envolvidas na regulação ou autorregulação da atividade de radiodifusão no Brasil: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM), que é braço do governo federal responsável por elaborar estratégias para as comunicações governamentais e, em 2010, liderou uma força-tarefa destinada a propor um novo marco regulatório para as comunicações; Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação: seção do Ministério da Justiça que supervisiona a classificação dos programas

de televisão e a aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA); Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC): ramo do Ministério Público Federal encarregado dos processos por violação à lei; Agência Nacional do Cinema (ANCINE): autarquia reguladora responsável pelo mercado cinematográfico e audiovisual, inclusive a produção regulamentada que recebe incentivos públicos; Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa): agência responsável pela saúde pública, inclusive pelo monitoramento da publicidade em sua esfera; Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE): conselho regulador da concorrência, que responde ao Ministério da Justiça; Conselho de Autorregulamentação Publicitária (CONAR): órgão autorregulador da publicidade, composto por representantes dos setores de mídia impressa, radiodifusão e publicidade, além dos próprios anunciantes (MENDEL, 2011, P. 19).

É preciso fazer uma ressalva aqui sobre o artigo 224 da Constituição Federal que trata da instituição do Conselho de Comunicação Social (CCS). A ideia do Conselho, que seria a grande novidade da Constituição e poderia funcionar como um tipo de autoridade reguladora independente e autônoma com poderes normativos e até coercitivos para estabelecer, supervisionar e fiscalizar políticas nacionais de comunicação, inclusive outorga, renovação das concessões de radiodifusão, foi jogado por terra devido às pressões políticas e empresarias da época de sua criação e regulamentação. Ao final, o CCS acabou como órgão auxiliar do Congresso Nacional e só se manifesta com solicitação da Presidência do Senado. Apesar de ser apenas um órgão auxiliar, o CCS só foi instalado em 2002, devido às resistências ao seu funcionamento por 11 anos (BRASIL, 1991; CHAGAS, 2012; LIMA, 2013)²⁰³.

5.3.2 Propriedade – concentração e cruzamento

Como visto anteriormente, as configurações de propriedade no marco regulatório são imprescindíveis, tendo em vista que a concentração dos negócios comunicacionais em uma mesma empresa concessionária, verticalmente, afeta a pluralidade de vozes e ameaça à liberdade de expressão.

²⁰³ Ver mais detalhes sobre CCS no tópico abaixo 5.4.2.

5.3.2.1 Argentina

A LSCA argentina prevê a garantia da pluralidade e do pluralismo ao reservar 33% do espaço radioelétrico para organizações sem fins lucrativos, inspirada na doutrina de direitos humanos em que se estabelece a operação de processos de fiscalização mais diversificados e transparentes e, ao mesmo tempo, dispõe de uma política de desconcentração proprietária. No que se refere à complementaridade dos prestadores de serviços de comunicação audiovisual, a lei define mais dois outros tipos de gestão: gestão estatal-pública (33%) e gestão privada com fins lucrativos/setor comercial e privado (33%). Os titulares deste direito são as pessoas de direito público estatal e não estatal e as pessoas físicas, de direito privado, com ou sem fins lucrativos²⁰⁴.

No que se refere à propriedade cruzada ou às restrições à concentração de mercado, ressalta-se que a lei inclui restrições aos meios de comunicação audiovisual tanto na perspectiva nacional²⁰⁵ como na local²⁰⁶ (multiplicidade de licenças). No âmbito nacional: máximo de uma licença de serviço de radiodifusão por satélite, vedada a obtenção de outra licença; até dez licenças de serviços de comunicação audiovisual por radiodifusão, aberta ou por assinatura, de rádio ou televisão, mais a titularidade de registro de um sinal de conteúdo; até 24 licenças de serviço por meio físico, em localidades distintas, com limites bem definidos de área de cobertura e de população alcançada; quem tiver licença de serviço de comunicação por meio físico não poderá deter registro de sinal de conteúdo. No âmbito local: uma única licença de radiodifusão sonora em AM; uma única licença em FM, ou até duas se houver mais de oito emissoras na localidade; uma única licença de televisão aberta ou por assinatura, mutuamente excludentes; em qualquer caso, um máximo de três licenças; não será dada licença a quem já tenha outorga na área, ou em área adjacente com superposição, quando se tratar da única frequência ainda disponível. A lei distingue a licença, para operar o transporte, e o registro, para veicular conteúdo. Assim, por exemplo, um provedor de canal de televisão por assinatura não terá licença (pois não opera o meio) mas é necessário que detenha registro (para veicular conteúdo).

A finalidade das limitações é garantir os princípios de diversidade, pluralidade e respeito pelo local. Conforme a lei, é proibido acumular licenças para radiodifusão quando implicar a possibilidade de prestar a mais de 35% do total de habitantes ou dos assinantes desses

²⁰⁴ Ver artigo 21 da Lei de Meios (ARGENTINA, 2009)

²⁰⁵ Ver artigo 45, inciso 1 da Lei de Meios (ARGENTINA, 2009).

²⁰⁶ Ver mais no artigo 45, inciso 2, da Lei de Meios (ARGENTINA, 2009).

serviços²⁰⁷. Há também limites relativos às restrições à formação de redes. As emissoras só podem atuar como afiliadas a uma rede após autorização da autoridade reguladora para cumprimento do contrato de criação da rede, por tempo determinado, sujeito a algumas condições. São elas: é vedada a constituição de rede entre licenciatários de uma mesma área de prestação, excetuada a reprodução de programa local entre emissoras de localidades com menos de 50 mil habitantes; as redes poderão abrigar apenas emissoras de um mesmo tipo e classe de serviço; a emissora afiliada pode cobrir no máximo 30% da sua grade diária com programas da cabeça de rede; cada emissora afiliada deverá manter controle sobre a contratação de toda a publicidade veiculada; toda emissora afiliada deverá produzir um programa jornalístico local e próprio, veiculado em horário nobre. A retransmissão de programas que não ocupem mais de 10% da grade poderá ser contratada entre serviços distintos de uma mesma área de prestação. As autorizatórias estatais, de universidades públicas e povos autóctones não sofrem tais restrições²⁰⁸.

A AFSCA deve fiscalizar a adequação dessas regras de multiplicidade de licenças para otimizar o uso do espectro pela aplicação das novas tecnologias e apresentar um relatório ao Executivo nacional e à Comissão Bicameral²⁰⁹.

A prerrogativa sobre a análise e informe bianual das regras de propriedade cruzada de meios audiovisuais visa resguardar o processo da transição à televisão digital terrestre iniciada e o fim do sinal analógico que ainda levará um tempo para acontecer totalmente. Uma vez realizado o pagão analógico, as frequências conhecidas como dividendo digital vão ser liberadas, já que a mesma quantidade de *Mega Hertz* usado para a televisão analógica transmitir um só canal difunde simultaneamente diversos conteúdos programáticos.

A participação de capital estrangeiro nas empresas de comunicação argentina é restrita a 30%. As empresas licenciadas deverão desdobrar sua composição, de modo a comprovar perante a autoridade de aplicação o atendimento a tais limites e o atendimento, por seus acionistas e quotistas, dos critérios atribuídos aos detentores de outorga.²¹⁰

5.3.2.2 Brasil

Ao contrário dos EUA e Argentina, a propriedade cruzada no Brasil é uma prática

²⁰⁷ Ver artigo 45 da Lei de Meios (ARGENTINA, 2009).

²⁰⁸ Ver mais nos artigos 62 a 64 da Lei de Meios (ARGENTINA, 2009).

²⁰⁹ Ver artigo 47 da Lei de Meios (ARGENTINA, 2009).

²¹⁰ Ver o artigo 25 a 29 da Lei de Meios (ARGENTINA, 2009).

comum devido à concentração da propriedade de mídias e a falta de um marco regulatório atual. O Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) é do início dos anos 1960 e não acompanha o desenvolvimento das tecnologias e da televisão que ocorre com muita rapidez nas décadas seguintes. Como visto anteriormente, são poucos grupos empresariais que dominam e controlam os setores comunicações.

Em síntese, não há uma restrição à propriedade simultânea de várias mídias e também não há atualmente regras que limitem a propriedade simultânea dos serviços de televisão paga e rádio. O Artigo 222 da Constituição Federal limita a participação de estrangeiros na propriedade de jornais e radiodifusoras ao máximo de 30% do capital votante, sendo que os 70% restantes podem ser de brasileiros natos ou pessoas naturalizadas brasileiras há pelo menos dez anos. Essas regras não oferecem proteção suficiente contra o surgimento de conglomerados concentradores de mídia: porque elas não se aplicam diretamente ao controle de fato e sim de várias formas indiretas; porque elas são mais permissivas do que as adotadas em outros países, especialmente devido à falta de qualquer regra sobre propriedade cruzada; porque a emissoras estendem suas próprias redes por meio de relações com afiliadas, fato que pode facilmente ser percebido devido à grande proporção de programação centralizada (MENDEL, 2011, p. 69-70).

As configurações da indústria da televisão constituem cadeias nacionais com concentração de capital, cujas características de propriedade são veladas pelo sistema de afiliação. As emissoras comerciais são afiliadas, diretamente ou por intermédio de cadeia regional, a uma rede nacional de televisão. “A afiliação – particularmente à Rede Globo – é um dos mais valiosos ativos que uma emissora tem” (JAMBEIRO, 2001, p. 107), que mede o valor da afiliação pela audiência que os programas de rede atraem. As afiliadas são clientes dos pacotes de programas vendidos pelas “cabeças” de redes e também fontes de audiência para as “cabeças”.

5.3.3 Conteúdos – limites e pluralismo

Apesar de ser controverso o tema em muitos países, a regulação de padrões de conteúdo na programação e na publicidade veiculados pelas emissoras de radiodifusão são compreendidos como garantia contra ofensas, danos e prejuízos aos telespectadores e ouvintes. Existem várias justificativas para que essa regulação exista e seja sempre aperfeiçoada. As notícias, por exemplo, devem ser tratadas e apresentadas da forma mais isenta e plural possível, respaldadas também através do direito de resposta quando forem feitas acusações infundadas. Todas essas questões devem ser estabelecidas em lei.

5.3.3.1 Argentina

A oferta de conteúdo introduz diversas quotas de programação referentes à natureza do programa veiculado e relativas à origem da produção. São estabelecidas altas cotas de produção nacional (60%), de produção própria (30%) e independente (10%) com o objetivo de proteger a indústria nacional. Também se vincula o sistema de radiodifusão a outras indústrias culturais, uma vez que parte dos impostos que os radiodifusores devem pagar pelo uso do espectro é revertido pela autoridade reguladora à indústria do cinema e à da música. A LSCA prevê o incentivo à produção de conteúdos educativos e infantis, respeitando as orientações do *Conselho Assessor sobre Audiovisual e Infância* para garantir o cumprimento destas metas. Com o objetivo de promover a diversidade de conteúdos nacionais e locais, a legislação recolhe antecedentes de países europeus e também norte-americanos ao incluir exigências mínimas de produção nacional, local e própria, bem como condições precisas para a formação de redes de emissoras, para limitar a centralização e uniformização em todo o país da programação de poucos grupos empresariais da capital federal.

Ao dedicar capítulos à normatização dos conteúdos²¹¹, a LSCA discrimina em vários artigos as obrigações referentes a esse item, como o limite para a multiplicidade de licenças, para garantir diversidade, pluralidade e respeito pelos conteúdos locais²¹²; quotas de programação local, espaços informativos, porcentagens de música nacional²¹³; proteção da infância e conteúdos dedicados, relacionando horário de transmissão apto para todo público de 6 a 22 anos e outras condições²¹⁴; evitar conteúdos que promovam ou incitem todo trato discriminatório, por qualquer motivo²¹⁵; acesso universal e gratuito de conteúdos informativos de interesse relevante²¹⁶, entre outros. Merece destaque, ainda, a determinação de facultar ao Poder Executivo nacional a implementação de políticas públicas estratégicas para a promoção e defesa da indústria audiovisual argentina²¹⁷ no marco das previsões da Constituição Nacional²¹⁸.

²¹¹ São os Capítulo IV - Fomento da diversidade e conteúdos regionais, dispostos nos artigos 62 a 64; Capítulo V - Conteúdos da programação, contidos nos artigos 65 a 71; e Capítulo VII - Direito ao acesso aos conteúdos de interesse relevante, dispostos nos artigos 77 a 80 (ARGENTINA, 2009).

²¹² Ver artigo 45 da Lei de Meios (ARGENTINA, 2009).

²¹³ Ver artigo 65 da Lei de Meios (ARGENTINA, 2009).

²¹⁴ Ver artigo 68 da Lei de Meios (ARGENTINA, 2009).

²¹⁵ Ver artigo 70 da Lei de Meios (ARGENTINA, 2009).

²¹⁶ Ver o artigo 77 da Lei de Meios (ARGENTINA, 2009).

²¹⁷ Ver o artigo 153 da Lei de Meios (ARGENTINA, 2009).

²¹⁸ Ver o artigo 75, inciso 19, da Constituição Federal, que dispõe sobre a adoção de medidas destinadas a promover a conformação e desenvolvimento de conglomerados de produção de conteúdos audiovisuais nacionais para todos os formatos e suportes, facilitando o diálogo, a cooperação e a organização empresarial entre os atores econômicos

5.3.3.2 Brasil

A legislação é igualmente prolífica em delimitações desse tipo, mas o “velho” Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) e outros instrumentos legais estabelecem níveis mínimos de programação informativa e jornalística, na qual as emissoras de rádio e televisão deverão cumprir sua finalidade informativa, destinando um mínimo de 5% de seu tempo para transmissão de serviço noticioso²¹⁹. É obrigatória a transmissão de programas educacionais nas emissoras comerciais de radiodifusão, estipulando-se horário, duração e qualidade desses programas: a duração máxima obrigatória dos programas educacionais será de cinco horas semanais; e os programas educacionais obrigatórios deverão ser transmitidos em horários compreendidos entre as 7h e 17h²²⁰. A retransmissão do programa *Voz do Brasil* é obrigatório na programação das rádios²²¹, que está no ar há mais de 70 anos. O objetivo é levar informação aos cidadãos dos mais distantes pontos do país. O programa tem uma hora de duração, sendo que os primeiros 25 minutos são produzidos pela Empresa Brasileira de Comunicação (EBC Serviços) e levam aos cidadãos as notícias, de seu interesse, sobre o Poder Executivo. Os demais 35 minutos são divididos e de responsabilidade dos Poderes Judiciário e Legislativo (EBC/SERVIÇOS, 2015)²²². Também é obrigatória a veiculação da propaganda eleitoral e partidária e limites à veiculação de publicidade. Esta última estabelece que o tempo destinado na programação das estações de radiodifusão, à publicidade comercial, não poderá exceder de 25% do total²²³.

Além dessas, outras obrigações suplementares são atribuídas nos editais de licitação de emissoras comerciais, elevando alguns desses níveis mínimos de programação e criando outras obrigações específicas. Entre elas está a veiculação de programas regionais e de terceiros, em consonância com a previsão constitucional (artigo 221). Esta estabelece que a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão princípios com finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas, que promovam a cultura nacional e regional e estimule a produção independente. A regionalização da produção cultural, artística e jornalística está prevista, mas a regulamentação de quantos percentuais da programação ainda não foi objeto de

e as instituições públicas, privadas e acadêmicas, em benefício da competitividade (ARGENTINA, 2009).

²¹⁹ Ver art. 38, alínea “h” (BRASIL, 1962)

²²⁰ Ver art. 16 (BRASIL, 1967)

²²¹ Ver art. 38, alínea “e” (BRASIL, 1962)

²²² A *Voz do Brasil* também está no *Twitter* (<http://twitter.com/avozdobrasil>). Ao longo do dia são postadas informações curtas sobre a pauta e matérias dos programas (EBC/SERVIÇOS, 2015).

²²³ Ver art. 124 do CBT (BRASIL, 1962).

lei regulamentar (BRASIL, 1988).

Quanto à garantia de conteúdo não pernicioso a crianças e adolescentes, o princípio em vigor é Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que não fala especificamente em seu código sobre notícias e publicidade, embora o código do CONAR (Conselho Nacional de Autorregulação Publicitária) contenha cláusulas para a proteção das crianças. O ECA, por sua vez, estabelece várias faixas etárias para efeito de classificação de conteúdo: livre para todos os públicos, inadequado para menores de 10, 12, 14, 16 e 18 anos. A classificação é determinada pelo Ministério da Justiça no sistema indicativo de conteúdos audiovisuais, programas de televisão e jogos eletrônicos. Por último, a incitação ao crime, ao ódio e à discriminação é proibida pela Constituição Federal²²⁴. Contudo, a aplicação de medidas legais às emissoras requer o envolvimento do Ministério Público. De qualquer forma, é necessário rever essas regras isoladas e atualizá-las para o contexto de amplitude que envolve a radiodifusão (MENDEL, 2011).

A ausência de regras claras e atuais destoa da prática adotada em diversos países, conforme é apresentado nesse estudo. Assim como ocorre com outros padrões de conteúdo, as obrigações relativas à exatidão, pluralidade de fontes alternativas de informação, equidade e a isenção jornalísticas, geralmente, são objetos tratados em códigos de comunicação e/ou redação e também em um marco regulatório como na LSCA (ARGENTINA, 2009). Ademais, na ausência de uma clara autoridade regulatória, as emissoras valem-se de brechas variadas para contornar as disposições legais.

5.3.4 Direito de resposta – correção e respeito

O direito de resposta é alvo de tratamento específico em várias instâncias coletivas de direitos humanos, como na Convenção Americana de Direitos Humanos²²⁵, Comissão Interamericana de Direitos Humanos e Corte Europeia de Direitos Humanos, abrindo espaço para criar um direito de acesso aos veículos de comunicação de massa (comunicação unidirecional)

²²⁴ Ver artigo 5, itens XLII e XLIII (BRASIL, 1988).

²²⁵ A *Convenção* ou *Pacto de San José de Costa Rica*, firmado em *San José*, em 22 de novembro de 1969, e aprovado pela Lei 23.054, sancionada e promulgada, em 19 de março de 1984, o Art. 14 consagra explicitamente o direito de resposta e dispõe ao longo de seus incisos. “Direito de retificação ou resposta: 1. Toda pessoa atingida por informações inexatas ou ofensivas emitidas em seu prejuízo por meios de difusão legalmente regulamentados e que se dirijam ao público em geral tem direito a fazer, pelo mesmo órgão de difusão, sua retificação ou resposta, nas condições que estabeleça a lei; 2. Em nenhum caso a retificação ou a resposta eximirão das outras responsabilidades legais em que se houver incorrido; 3. Para a efetiva proteção da honra e da reputação, toda publicação ou empresa jornalística, cinematográfica, de rádio ou televisão, deve ter uma pessoa responsável, que não seja protegida por imunidades, nem goze de foro especial” (SANKIEVICZ, 2011^a; p. 31).

e colaborando para a defesa da honra e para a ampliação do pluralismo no espaço público da comunicação.

5.3.4.1 Argentina

O direito de resposta é reconhecido pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que incorpora à Constituição argentina²²⁶. Nesse sentido, o direito de resposta, correção ou resposta, tem precedentes legais e judiciais, tanto argentinos como estrangeiros. É fato que o Congresso argentino não legislou sobre o assunto, mas muitos juízes entendem que o direito também pode ser exercido se as condições forem adequadas. A Corte Interamericana de Direitos Humanos considera que a lei é operacional, embora possa ser regida pelos acordos internos adequados para assegurar o livre e pleno exercício do direito. Os juízes podem remediar essa omissão, se os órgãos estaduais não a colocam em prática. Em alguns casos, torna-se necessário ir a um juiz para que esse direito seja respeitado, caso os meios de comunicação se recusem a publicar a resposta. Entretanto, a justiça argentina tem adotado um equilíbrio adequado entre o direito de resposta e o direito à liberdade expressão²²⁷. Os juízes consideram a liberdade de expressão como um dos mais importantes direitos consagrados na Constituição, que sem proteção adequada, a “democracia seria *puramente nominal*”²²⁸:

5.3.4.2 Brasil

O direito de resposta está explicitado na Constituição de 1988, mas não na legislação sobre radiodifusão e nem códigos de conduta que podem ser acionados pela autoridade

²²⁶ Ver art. 75, inciso 22 (ARGENTINA, 2010).

²²⁷ Nos dois casos julgados até agora sobre direito de réplica, a Corte Suprema argentina adotou o equilíbrio em suas decisões: No primeiro caso em que o Tribunal de Justiça reconheceu o direito de resposta foi *Ekmedjian. / Sofovich*, em 1992, em que este órgão jurisdicional considerou que uma pessoa que alegou ter sido afetados em seus sentimentos religiosos por algumas declarações supostamente ofensivas contra a Igreja Católica, feita durante um programa de televisão, tinha o direito de ter sua resposta lido no mesmo programa; no segundo caso decidido em 1998 (*Petric*), o Tribunal desenvolveu uma abordagem muito mais restritivo a esse direito. Entre outras coisas decidiu que o direito de resposta só existia sobre “fatos” (imprecisos ou ofensivos pela mídia) e não de “opiniões” (ARGENTINA, 2010a)

²²⁸ “(...) a Corte Suprema da Argentina vem reiterando – desde *Abal c/ Diario “La Prensa”* – que sem o devido resguardo da liberdade de imprensa “existiria tão somente uma democracia enfraquecida ou puramente nominal”, e que, por isso, embora seja um direito individual, quando é consagrada pela Constituição, “protege fundamentalmente sua própria essência democrática contra todo desvio tirânico possível” (TOLLER, 2014).

reguladora²²⁹. Até 2009, no âmbito infraconstitucional, o direito de resposta era disciplinado pela Lei de Imprensa, que foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF)²³⁰. A antiga lei considerava a “competência do juízo criminal” para o julgamento dos casos sobre direito de resposta²³¹, atribuindo-o natureza penal. A classificação desvirtuava o instituto de suas principais finalidades: a reparação do dano sofrido pelo ofendido e a garantia do pluralismo na esfera pública. “O procedimento penal ainda prejudicava o princípio da atualidade da resposta, haja vista não serem permitidas ao autor a concessão de eventuais medidas antecipatórias” (SANKIEVICZ, 2010, p. 35).

Como os conflitos que envolvem a atividade jornalística e outros direitos fundamentais passaram a ser regulados pelos princípios constitucionais, Sankievicz (2010) ressalta que essa situação produz consequências no plano jurídico e econômico. No primeiro plano, a falta de normas infraconstitucionais transforma todo e qualquer conflito envolvendo a atividade jornalística em uma questão constitucional e, no segundo, a falta de normas claras cria insegurança para o exercício da atividade, já que a opiniões de juízes é distinta no país sobre privacidade, honra, sigilo e liberdade, não havendo, sequer, regras legais mínimas para orientar a interpretação. Por isso, a importância de se ter um marco regulatório que possa definir parâmetros para ponderar princípios como liberdade de expressão e liberdade de imprensa com outros de estatura constitucional, evitando a autocensura por receio de responsabilização civil ou criminal. “Em um sistema fundamentado em princípios, afinal, é o eventual déficit de fundamentação das decisões judiciais um dos maiores inimigos do exercício dos direitos fundamentais” (SANKIEVICZ, 2010, p. 45). Quanto a publicidade considerada ofensiva, a indústria da publicidade e as empresas de comunicação criaram um órgão autorregulador, o CONAR, que tem poderes de ordenar a remoção ou modificação publicitária.

Em tramitação desde 2011, a Lei do Direito de Resposta foi aprovada pelo Congresso Nacional²³² e sancionada com um único veto pela presidenta Dilma Roussef (2011-

²²⁹ Ver artigo 5º, segundo o qual “é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem” (BRASIL, 1988).

²³⁰ A Lei nº 5.250, instituída pelo governo Castelo Branco, em 10/02/1967, foi considerada inconstitucional pela Supremo Tribunal Federal, em 30/04/2009, a partir do julgamento da ADPF 130 (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 130/Distrito Federal), requerida pelo Partido Democrático Brasileiro – PDT (BRASIL, 2009).

²³¹ O artigo 29 da Lei de Imprensa ressaltava que toda pessoa, natural ou jurídica, órgão ou entidade pública, que fosse acusado ou ofendido em publicação ou transmissão ou a cujo respeito os meios de informação e divulgação veiculassem fato inverídico ou errôneo, teria direito à resposta ou retificação (BRASIL, 1967a).

²³² A proposição aprovada é de autoria do senador Roberto Requião (PMDB-PR) e regulamenta o disposto no inciso V do art. 5º constitucional que assegura o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem. Trata-se de conferir a um direito fundamental a eficácia e a efetividade que

2018), em novembro de 2015. A parte vetada pelo governo federal ressalta que “tratando-se de veículo de mídia televisiva ou radiofônica, o ofendido poderá requerer o direito de dar a resposta ou fazer a retificação pessoalmente”²³³.

A lei estabelece que empresas jornalísticas devem divulgar, de forma “gratuita e proporcional”, a resposta ou retificação de pessoa ou empresa que se sentir ofendida na “honra, intimidade, reputação, conceito, nome, marca ou imagem”. Vale para matéria divulgada, publicada ou transmitida por meio de comunicação em qualquer tipo de plataforma, como jornal impresso, internet, rádio ou TV. Determina a resposta com “o mesmo destaque, publicidade, periodicidade e dimensão” da publicação considerada ofensiva, o que não eliminará eventuais ações penais ou de indenização por danos morais.

Sobre prazos de reparação, o texto diz que a pessoa ou empresa que se sentir ofendida tem prazo de 60 dias, a partir da publicação, para apresentar ao órgão de comunicação o pedido de direito de resposta. A Justiça tem 24 horas para acionar o veículo para que apresente seus argumentos e, depois, até 30 dias para dar a sentença. Se a decisão for favorável ao autor da ação, a corporação midiática tem dez dias para publicar a resposta, sob pena de multa diária a ser fixada pelo juiz. Em caso de injúria não será admitida a prova da verdade e o juiz, independentemente de resposta do veículo, pode nas 24 horas seguintes à citação do réu obrigar o direito de resposta em até dez dias caso haja “prova capaz de convencer a verossimilhança da alegação”.

A corporação jornalística ou de comunicação tem o direito de recorrer a tribunal da comarca onde a ação foi proposta para suspender por liminar a necessidade de publicação da resposta até que se julgue o mérito da ação. A partir daí o trâmite é o normal do Judiciário e não no ritmo estabelecido pela lei de Direito de Resposta²³⁴.

dele se esperam, consoante o § 1º do art. 5º da Constituição: “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” (BRASIL, 2011).

²³³ De acordo com a mensagem 478, de 11/11/2015, da Presidência da República enviada ao Senado, o veto com o aval do Ministério Público é do parágrafo 3º do art. 5º: “§ 3º Tratando-se de veículo de mídia televisiva ou radiofônica, o ofendido poderá requerer o direito de dar a resposta ou fazer a retificação pessoalmente”. Razões do veto: “Ao não definir critérios para a participação pessoal do ofendido, o dispositivo poderia desvirtuar o exercício do direito de resposta ou retificação. Além disso, o projeto já prevê mecanismos para que tal direito seja devidamente garantido”. Essas foram as razões que levaram a Presidenta vetar o dispositivo do projeto em causa, as quais volta a submeter à elevada apreciação do Congresso Nacional. Entretanto, cabe ressaltar que o veto favorece as emissoras de TV, que podem editar e descontextualizar a resposta como ocorre muitas vezes na prática. Além do mais, a matéria teve o aval do parlamento com ampla maioria de votos, o que não deveria mobilizar o Executivo em torno do assunto por garantir direitos dos cidadãos no Estado de Democrático de Direito.

²³⁴ É importante ressaltar que o debate sobre a democratização da mídia tem passado longe da agenda do Legislativo. Então, por que foi possível aprovar o Projeto de Lei nº 6.446, dada a tendência dos parlamentares a não

5.3.5 Licenciamento –concessão e renovação

Como bem público, a concessão de canais de rádio e televisão é um documento legal, portanto um consentimento expresso, que institui o contrato entre a autoridade reguladora (ou órgão similar) e a empresa de comunicação, apresentando deveres e obrigações. Nesta perspectiva, o regime de licenciamento representa ordenamento a recursos públicos como o espectro, garantindo acesso e participação de todos a partir de regras claras e objetivas que venham proteger seus usuários contra o excesso de quem tenta ultrapassar os limites da legalidade. Enquanto a Argentina tem a sua autoridade reguladora (AFSCA) para supervisionar a destinação das frequências para as diversas emissoras, analisando e arbitrando qualquer conflito de interesses entre os setores de radiodifusão e telecomunicações, o Brasil tem mais de um órgão para cuidar desse componente e um código legal e infralegal fragmentado e dispositivos constitucionais não regulamentados.

5.3.5.1 Argentina

Os serviços de comunicação audiovisual são prestados mediante outorga do Estado, por meio de uma licença de serviço, quando se tratar de prestadores de natureza privada, com ou sem fins lucrativos, ou de uma autorização, quando se tratar de ente público, de universidade, de representação de povo autóctone reconhecido ou da igreja católica. É também admitida a permissão, a título precário, no caso de emissões experimentais ou destinadas a fins científicos²³⁵.

A outorga para pessoas físicas é destinada para argentinos natos ou por opção, ou naturalizados com mais de cinco anos de residência naquele país. Algumas restrições adicionais são exigidas²³⁶. As mesmas restrições são impostas aos sócios de pessoas jurídicas licenciárias²³⁷. A concessão de licença a pessoas jurídicas está prevista na legislação, mas a empresa

aprovar nada? A nossa hipótese passa pelo corporativismo dos parlamentares. Apesar de serem parceiros/proprietários de redes de rádio e televisão, não interferem na programação e noticiário e estão sempre vulneráveis. Daí terem aprovado um aspecto isolado, sem tocar na regulação da mídia em seu conjunto

²³⁵ Ver os artigos 4º, 21 a 23 e 37 da Lei de Meios (ARGENTINA, 2009).

²³⁶ São elas: não exercer cargo público, eletivo ou de magistrado; comprovar a origem dos recursos para implantar o serviço; estar capacitado para desempenhar o comércio; estar isento de condenação em delito doloso; estar em dia com pagamento de impostos; não ser diretor ou administrador de pessoa jurídica, nem acionista ou quotista prestador de serviço público de qualquer natureza (ARGENTINA, 2009).

²³⁷ Ver o artigo 24 da Lei de Meios (ARGENTINA, 2009).

deve ser legalmente constituída na Argentina, sem conexão ou obediência a empresa de comunicação estrangeira. Também é proibida a realização de atos e contratos voltados à participação ou controle administrativo dominante a estrangeiro. Licenciárias são proibidas de deter participação superior a 10% em pessoa jurídica que preste serviço público de qualquer natureza.

As outorgas destinadas a entidades de serviços públicos sem fins lucrativos têm a obrigação de estabelecer unidade de negócio específica para operar como serviços de comunicação audiovisual por meio físico, com contabilidade e faturamento separados, sendo proibido o subsídio cruzado com outras atividades²³⁸.

O prazo das licenças é de dez anos com direito a uma única renovação pelo mesmo período. Caso a renovação vença, a outorga vai a novo processo licitatório, podendo a antiga outorgatária concorrer em condições de igualdade com novos pleiteantes²³⁹. A autoridade reguladora é responsável pela definição da data de início da outorga, a partir do qual começa a contar o tempo. As outorgas em áreas de atendimento com população superior a 500 mil habitantes ou raio de cobertura superior a 50 km são prerrogativa do Executivo Nacional da Argentina. As demais são da alçada da autoridade de aplicação. As licenças são intransferíveis, inembargáveis e indelegáveis. A autoridade reguladora é responsável por permitir a alienação ou cessão em garantia de bens indispensáveis à prestação do serviço²⁴⁰.

5.3.5.2 Brasil

A outorga de autorização/concessão que até 1988 era exclusiva da Presidência da República. A partir da Carta de 1988, conforme seu artigo 223, a iniciativa de conceder canais (ou outorga e a renovação de concessão, a permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens) é do Executivo, através do Ministério das Comunicações, cabendo ao Congresso Nacional apreciar o ato, aprovando-o ou não²⁴¹. Deve-se considerar o princípio da complementaridade dos sistemas privados, público e estatal, mas essa disposição ainda carece de regulamentação em lei ordinária, sendo as concessões privados-comerciais dominantes. As renovações ou cassações também dependem da manifestação do Congresso Nacional, conforme o disposto nos parágrafos 1º a 5º do referido artigo, o que indica uma inclinação para

²³⁸ Ver artigos 28, 30 e 34 da Lei de Meios (ARGENTINA, 2009).

²³⁹ Ver artigos 39 e 40 da Lei de Meios (ARGENTINA, 2009).

²⁴⁰ Ver artigos 41 a 44, que ressaltam sobre ações e restrições (ARGENTINA, 2009).

²⁴¹ Ver artigos 48 e 49 (BRASIL, 1988).

uma reserva exclusiva para os concessionários em atividade. É importante destacar esses parágrafos, porque eles colocam no âmbito de uma Constituição, assuntos que deveriam ser tratados em leis ordinárias.

Art. 223. Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal: § 1º O Congresso Nacional apreciará o ato no prazo do art. 64, § 2º e § 4º, a contar do recebimento da mensagem; § 2º *A não renovação da concessão ou permissão dependerá de aprovação de, no mínimo, dois quintos* do Congresso Nacional, em *votação nominal*; § 3º O ato de outorga ou renovação somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional, na forma dos parágrafos anteriores; § 4º *O cancelamento da concessão ou permissão, antes de vencido o prazo, depende de decisão judicial*; § 5º *O prazo da concessão ou permissão será de dez anos para as emissoras de rádio e de quinze para as de televisão*” (*grifos nosso*); (CONSTITUIÇÃO, 1988)

Como se constata, os cinco parágrafos reguladores confirmam a ideia de que o sistema de comunicação social no Brasil foi idealizado para funcionar de maneira mista – o sistema de rádio e TV necessita de concessão e renovação de canais (embora os investimentos para tal sejam privados). Ao mesmo tempo, o governo federal pode conceder e instalar emissoras para o Estado (rede Empresa Brasil de Comunicações). Além do mais, conforme estão dispostos a renovação ou cancelamento de uma concessão, torna-se muito difícil agir para realizar uma ou outra disposição devido às amarras legislativas e judiciárias impostas.

Os concessionários são obrigados a cumprir os padrões de conteúdo, mas atualmente, as emissoras em operação cumprem simplesmente a legislação geral, assim como qualquer pessoa jurídica. Como disposto no parágrafo 4º do artigo 223, qualquer violação aos padrões de conteúdo só pode ser tratada por meio de um processo judicial, que a princípio é opressivo, moroso e caro, movido por intermédio do Ministério Público. Trata-se de um procedimento burocrático e desproporcional. As licenças expiram atualmente em 10 anos para rádio e 15 anos para televisão, mas desde 1988 as apreciações para aferir o atendimento aos compromissos e às exigências para determinada licença estão amarradas na Constituição conforme os referidos parágrafos do artigo 223, sendo renovadas automaticamente (MENDEL, 2011; CHAGAS, 2012). Por último, cabe registrar que em 2012, um decreto presidencial (BRASIL, 2012) alterou algumas regras para concessões de rádio e televisão no país. A mudança afeta os procedimentos licitatórios para outorga dos serviços de radiodifusão, atualizando a lista de documentação exigida e adequação dos mecanismos às novas exigências de mercado²⁴². Pelo novo regulamento de radiodifusão, o ministro das Comunicações será a autoridade responsável pela

²⁴² O interessado em obter a concessão de uma emissora comercial deverá comprovar capacidade financeira e técnica para executar o serviço. Outra medida prevista no decreto determina que a outorga da emissora de rádio

emissão do ato de outorga das emissoras de rádio. Já as concessões de TV continuarão sob responsabilidade do presidente da República.

5.3.6 Transparência/accountability – obrigação e oportunidades

A transparência e *accountability* são mecanismos essenciais na prestação de serviços públicos e de interesse público. Qualquer atividade, principalmente, a comunicação social precisa ter transparência total no exercício de suas atribuições e responsabilidades contratuais, prestando contas de suas ações e decisões regularmente. O *accountability*, por sua vez, tem como sujeito principal o cidadão, que numa democracia deve exercer seu direito de participar nas definições de políticas públicas de comunicação. Ao expressar livremente suas opiniões, demandas e reivindicações contribui para a fiscalização, denúncias ou sugestão que envolvem o atendimento dos concessionários.

5.3.6.1 Argentina

Um dos principais mecanismos de transparência da atuação da autoridade reguladora (AFSCA) está na disponibilização de todos os passos e dados relativos ao setor no website da instituição como atas de diretório, resoluções, audiências de gestão de interesses e toda a legislação e processos relativos à regulação da radiodifusão. No que se refere ao papel do Conselho Federal de Comunicação Audiovisual, destaca-se a sua obrigação de apresentar à *Comissão Bicameral de Promoção e Vigilância da Comunicação Audiovisual do Poder Legislativo Nacional* um relatório anual sobre o estado de cumprimento da legislação e sobre o desenvolvimento da radiodifusão na Argentina. O conselho também tem a obrigação de produzir e apresentar um projeto de orçamento anual, respeitando o teto máximo de 2% do total de recursos recebidos pela AFSCA no ano anterior.

A legislação determina a existência de um Conselho Honorário Consultivo Público

ou TV deverá ser paga à vista. Os critérios para avaliação das propostas para definição do vencedor de cada licitação também vão mudar. Eles passam a incluir, além do tempo destinado a programas jornalísticos, educativos, culturais e informativos, o tempo de programas produzidos no município de outorga (produção local) e a programas produzidos por empresas que não mantenham vínculo com empresas ou entidades executoras de serviços de radiodifusão (produção independente) (BRASIL, 1972).

de Mídia para as emissoras públicas de rádio e de televisão. Este conselho tem como prerrogativa produzir documentos relativos aos assuntos tratados nas suas reuniões e divulgá-los através das próprias emissoras da respectiva rede de comunicação.

A transparência é também responsabilidade das estações de rádio e de televisão públicas²⁴³, que devem manter a AFSCA atualizada sobre suas obrigações. A autoridade reguladora, por sua vez, deve tornar público os registros de licenças e autorizações com todas informações sobre as pessoas físicas ou jurídicas de seus titulares.

Quanto aos mecanismos de *accountability* ou participação dos cidadãos argentinos no processo regulatório, a Lei de Meios estabelece que os serviços de comunicação audiovisual são de interesse público e de caráter fundamental para o desenvolvimento sociocultural da população, o que significa uma relação intrínseca com o direito humano de expressar, receber, difundir e investigar informações, ideias e opiniões. Independente da exploração por prestadores de gestão estatal, de gestão privada com fins lucrativos ou de gestão privada sem fins lucrativos, os serviços de comunicação audiovisual devem ter capacidade de operar com acesso equitativo a todas as plataformas de transmissão disponíveis.

A Defensoria Pública dos Serviços de Comunicação Audiovisual é responsável por atender as demandas de todos os cidadãos. Entre as suas atribuições, destacam-se: receber consultas, reclamações e queixas do público de rádio e de televisão e outros serviços para agir *ex-officio*, pessoalmente e/ou em nome de terceiros, antes de qualquer autoridade administrativa ou judicial; manter um registro de inquéritos, denúncias e queixas apresentadas pelos usuários, de forma pública ou privada; criar espaços de debate sobre o desenvolvimento de formas de participação da sociedade e o funcionamento dos meios de comunicação; publicar o resultado de todas as demandas aceitas como reclamações e denúncias, informando autoridades competentes, interessados, imprensa e público; convocar audiências públicas em diferentes regiões do país para avaliar o funcionamento dos meios de radiodifusão; representar os interesses do público e da comunidade, individualmente ou de forma coletiva, em revisão administrativa ou judicial, pedindo a anulação dos atos gerais ou específicos, a emissão, alteração ou a substituição dos atos, e outros pedidos cautelares. Com mandato de quatro anos e direito a uma reeleição,

²⁴³ Entre suas atribuições e deveres destacam-se: estabelecer regras para suas próprias operações; promover a adoção de um código de ética e estabelecer mecanismos de controle; assegurar o mais elevado padrão de profissionais e técnicos por intermédio concursos públicos; desenvolver um plano de gastos anuais com base na legislação vigente; realizar inspeções e auditorias internas; providenciar a divulgação pública de seus atos e a transparência das despesas, nomeação de pessoal e recrutamento; apresentar relatórios bianuais de atividades ao Conselho Honorário Consultivo Público de Mídia, e anualmente à Comissão Bicameral (ARGENTINA, 2009).

o defensor do público é nomeado pela Comissão Bicameral (ARGENTINA, 2009).

Outro órgão que participa do *accountability* é o *Conselho Assessor da Comunicação Audiovisual e da Infância* (CACAI). Multidisciplinar, pluralista, e federal, o conselho é integrado por pessoas e organizações sociais com reconhecida trajetória no trato do tema e por representantes das crianças e adolescentes, com número indeterminado de integrantes, para estabelecer critérios de qualidade da programação. Entre suas funções, destacam-se: elaboração de propostas para incrementar a qualidade da programação; estabelecer critérios e diagnósticos de conteúdos recomendados e assinalar os conteúdos prejudiciais; realizar investigações e estudos sobre audiovisual para programas; formular plano de ação para o fortalecimento das *Relaciones del Campo Audiovisual* (cinema, televisão, vídeo, videogames, informática etc.) nas áreas de cultura e educação; promover a produção de conteúdos para o público com algum tipo de deficiência (ARGENTINA, 2009).

5.3.6.2 Brasil

Os mecanismos de transparência estão publicados na página do Ministério das Comunicações na internet. São disponibilizados busca a conteúdos hospedados no site do Ministério das Comunicações (MINICOM) como notícias, publicações, legislação, documentos, apresentações etc.; sistema de consulta a processos que inclui o acompanhamento de tramitação de processos eletrônicos e físicos (em papel) no MINICOM; sistema de gestão de consulta pública do MINICOM. Além dos tradicionais canais de atendimento ao cidadão (contatos por e-mail, telefones etc.), tem o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) que estabelece prazo de até vinte dias para responder aos pedidos de qualquer cidadão. No caso de consulta aos Processos de Apuração de Infração (PAI), é necessário comparecer presencialmente ao atendimento ao público do órgão em Brasília ou solicitar cópias dos mesmos, enviadas por correio. O prazo de envio não é determinado. Não estão disponibilizadas ou prestadas informações detalhadas sobre os Processos de Apuração de Infração (PAIs) na página do órgão na internet. O MINICOM torna acessíveis informações sobre auditorias, convênios, despesas, licitações e contratos. O órgão também adota procedimentos como consultas públicas para estabelecer novas normas e participa de audiências públicas e debates promovidos pelo Congresso Nacional, por empresas e pelas mais diversas instituições não empresariais. Como qualquer setor ou órgão da administração pública direta é submetido às normas de prestação de contas anual ao Congresso Nacional.

No que se refere aos mecanismos de *accountability*, que envolve transparência, justificativas, responsabilidade e pressupõe uma relação de obrigação entre duas ou mais partes – com a possibilidade de punição para uma delas –, destaca-se a ausência de mecanismos e fiscalização mais rigorosos para que os conglomerados de comunicação se submetam às essas exigências da esfera pública. Alguns instrumentos como audiências e consultas públicas devem ser mais utilizados para se ter maior participação dos cidadãos. Em consonância com o artigo 220 da Constituição Federal, esses cidadãos devem ter meios legais para se defender de programação que contrarie os princípios constitucionais, seja por meio de defensorias públicas ou de ouvidorias, procuradorias ou promotorias especiais criadas para este fim.

5.3.7 Enforcement – aplicação e coerção

O poder coercitivo (*enforcement*) é dos mecanismos das autoridades reguladoras que tem por objetivo ajudar no cumprimento das suas responsabilidades e obrigações normativas legais e infralegais. Estes incluem desde uma simples advertência pública, passando pelo corte do sinal até a cassação da licença. Entretanto, as sanções podem ocorrer de maneira singular, repercutindo mais ou menos efetivamente em suas competências.

Como enumerado anteriormente, entre as ferramentas mais significativas, destacam-se: (a) aplicação de advertência ou notificação; (b) sanções financeiras; (c), suspensão, cassação ou não-renovação da licença; (d) exigência de explicações formais. Essa série de sanções devem ser consideradas como um elenco de características de constatação exploratória praticada em vários países que dispõe de autoridades ou agências reguladoras. Estados Unidos e Reino Unido adotam de alguma forma essas possibilidades de abordar o conjunto das empresas ou entidades submetidas aos seus marcos regulatórios.

5.3.7.1 Argentina

Os poderes fiscalizadores, punitivos e os mecanismos de *enforcement* passam pela Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual (AFSCA). Entre as suas atribuições, encontra-se a realização de auditorias para verificação de práticas anticompetitivas²⁴⁴ e a

²⁴⁴ Em caso de conflito recorre à aplicação da Lei de Defesa da Concorrência (ARGENTINA, 1999a).

fiscalização do cumprimento de todo aparato normativo exposto na LSCA pelas emissoras concessionárias com gestão público-estatal, gestão comercial com fins lucrativos e gestão não-comercial sem fins lucrativos.

Caso haja o descumprimento das obrigações previstas na lei ou na sua regulamentação, a AFSCA aplicará as seguintes penalizações (por ordem crescente de gravidade) aos prestadores de serviços de comunicação: observação do fato; advertência; multa na faixa de 0,1% a 10% das receitas publicitárias obtidas no mês anterior ao da infração; suspensão da publicidade; extinção da licença ou registro.

Por sua vez, os concessionários licenciados ou autorizados pelos serviços de comunicação audiovisuais têm o dever e obrigação instituída. São elas: fornecer todas as informações e a cooperação exigidas pela entidade de regulação; manter um arquivo com a programação transmitida, cujo conteúdo deve ficar à disposição dos acervos públicos; incluir aviso no caso de conteúdo pré-gravado; e disponibilizar informações de acesso público e de interesse público.

5.3.7.2 Brasil

Como visto anteriormente, o modelo de supervisão e aplicação das leis é centralizado no Ministério das Comunicações (MINICOM), com interveniência fragmentada intra-governamental. Ao contrário dos EUA, Reino Unido e Argentina, que têm prazo definido para julgar denúncias e contam com vários mecanismos de intervenção junto às emissoras – começando por mecanismos pré-processos de sanção e chegando à possibilidade de revogação da licença –, ao MINICOM cabe apenas advertir, multar ou suspender temporariamente uma programação, sendo que “os casos analisados revelam uma prática de diminuir a punição prevista – por exemplo, de suspensão para multa ou de multa para advertência – na maior parte do tempo” (BARBOSA, 2013, p. 123).

Em 2013, a partir de consulta pública para receber sugestões da população, o governo federal estabeleceu e publicou o “Regulamento de Sanções Administrativas” (BRASIL, 2013) para emissoras de rádio de televisão. Segundo o MINICOM, a normatização adota uma metodologia inédita com os critérios e parâmetros que não existiam antes na legislação, a serem utilizados para aplicar sanções aos veículos de radiodifusão, a partir de uma gradação das penalidades. A norma está de acordo com o Código Brasileiro de Radiodifusão e demais regulamentos do setor de comunicação, mas é o primeiro documento que trata especificamente de

sanções.

De acordo com a norma, as emissoras que cometerem infrações estarão sujeitas a receber advertência, multa, suspensão, cassação e revogação de autorização. A advertência será aplicada quando o infrator for primário e a infração for classificada como leve. A suspensão é a interrupção temporária da execução dos serviços. A cassação é a extinção da autorização, da concessão ou da permissão dos radiodifusores, que poderá ser convertida em outras sanções pelo Ministro das Comunicações, em caso de rádios, ou pelo presidente da República, no caso das TVs. Já a revogação de autorização cabe apenas para rádios comunitárias.

Os tipos de infrações estão previstas conforme a gravidade cometida pelos meios de radiodifusão, sendo divididas em leves, médias, graves ou gravíssimas. A aplicação da penalidade depende do tipo de infração cometida, que em caso de reincidência será mais grave. Entre as infrações consideradas como gravíssima está a transferência direta ou indireta da concessão, permissão ou autorização da rádio ou TV sem prévia anuência do MINICOM. Já a veiculação de publicidade ou patrocínio em desacordo com as normas é considerada infração grave.

O estabelecimento de metodologia na definição do valor das multas é um avanço na aplicação de penalidade aos veículos de rádio e TV. O cálculo vai levar em consideração fatores como o tipo e classe da emissora, o tamanho do município e seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), além da gravidade da infração. A multa poderá ser aplicada isolada ou em conjunto com outras sanções previstas.

O MINICOM também prevê o critério exclusivo de celebração de “Termos de Ajustamento de Conduta” (TAC) com as empresas de radiodifusão. Essa possibilidade pode ocorrer em casos de revogação de autorização (rádios comunitárias), suspensão e cassação (demais emissoras). Portanto, antes de decidir pela aplicação de qualquer sanção, o MINICOM notifica as emissoras, via postal, visando exercer seu direito de defesa. Na aplicação das sanções e na fixação do valor da multa referente à infração cometida são considerados a gravidade da falta, a existência de advertências e processos de apuração de infração instaurados contra a prestadora de serviço de radiodifusão, a reincidência e os antecedentes dessa entidade (BRASIL, 2013). No início de 2015, o valor máximo da multa estipulado por infração aplicada a radiodifusores era de R\$ 89.053,71 (BRASIL, 2015). Esse teto foi usado como parâmetro para calcular aplicação de sanções às empresas de radiodifusão. A atualização periódica ocorre de três em três anos e está prevista no Código Brasileiro de Telecomunicações.

Na falta de um órgão regulador, as configurações centralizadas no governo federal

devem garantir *enforcement* do Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei 4.117/62), da Lei da Concorrência (8.884/94), da Lei do Cabo (8.977/95), da Lei Geral de Telecomunicações (9.472/95) e da própria Constituição Federal. E para isso, o Ministério das Comunicações, o Cade e a Anatel precisam de meios (pessoal e infraestrutura) para exigir o cumprimento de tais leis, já que as funções de julgamento e aplicação de penalidades incluem os procedimentos de qualificação das apurações, de aplicação das sanções e de solução de controvérsias.

5.4 LEGADOS DA COMUNICAÇÃO NA ARGENTINA E BRASIL

5.4.1 Lei de Meios na Argentina nos primeiros quatro anos

Em outubro de 2015, a Lei de Meios da Argentina completou 6 anos de aprovação e em dezembro de 2015 completa dois anos que está em vigor em sua integralidade. Embora seja pouco tempo para que os fundamentos do paradigma do novo marco regulatório das comunicações provoquem mudanças profundas, torna-se importante ao fechamento desse estudo exploratório apresentar algumas informações que revelam um pouco do trabalho realizado no decorrer desse período pela autoridade reguladora. Além de dados produzidos e publicados em relatórios a cada ano, pelo menos três pontos da LSCA podem ser destacados como adequados aos parâmetros normativos de democratização das concessões de rádio e televisão. Trata-se do plano institucional diversificado, da fissura na concentração da propriedade e da disseminação da produção de conteúdos²⁴⁵.

Como dito anteriormente, esse processo esteve associado aos procedimentos políticos de aprovação da LSCA no Legislativo, tendo no papel principal o Executivo nacional com apoio de uma ampla coalizão social²⁴⁶, o marco regulatório da radiodifusão argentino tem sido

²⁴⁵ Essas três características passam, respectivamente: pela fundação e atuação da Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual (Afsca), que é responsável pela aplicação e fiscalização do marco regulatório, através da LSCA; entrada de novos atores no setor de comunicação (reserva de 33% de todo o espaço radioelétrico para organizações sem fins lucrativos) e confrontos judiciais e ideológicos em torno da adequação dos conglomerados midiáticos às restrições de licenças após a entrada em vigor do marco legal; limitação à criação de redes e aplicação das cotas de produção de conteúdo visam reverter a centralização na reprodução de conteúdos originados historicamente em Buenos Aires (BARROS, 2014).

²⁴⁶ Trata-se da Coalizão por uma Comunicação Democrática formada, em 2004, fruto de um processo de mobilização para democratização dos instrumentos legais elaborados pelos militares no poder como o Decreto-lei 22.285, que reuniu centrais sindicais e federações de trabalhadores, organismos de direitos humanos, universidades e associações de profissionais e pesquisadores de comunicação, organizações territoriais, rádios comunitárias e universitárias, cooperativas de rádio, de fronteiras e indígenas; e intelectuais vinculados à comunicação, além de funcionários do setor no Poder Executivo e no Congresso Nacional. Desse debate nasceu o documento “21 Pontos

alvo de debate de organizações sociais e governos de vários países da América Latina e de outros continentes. Entretanto, a legislação criada a partir de uma ampla mobilização na Argentina está em processo de implantação e ainda enfrenta resistência de alguns setores da elite política e econômica do país.

O Grupo Clarín é um desses conglomerados de comunicação oligopolizados que ainda resiste ao processo de adequação que continua bloqueado pela Justiça. Por quatro anos, os quatro artigos da lei que se relacionavam a concentração da propriedade dos meios de comunicação foram questionados judicialmente pelo Clarín. Em 2013, após dois dias das eleições legislativas, a Corte Suprema Argentina aprovou integralmente a aplicação da LSCA. A partir de então, o governo iniciou os processos de adequação à norma dos grupos de comunicação concentrados. Segundo a AFSCA (2014), foram apresentadas 40 propostas de adequação à Lei de Meios, das quais 23 foram declaradas admissíveis, 16 foram rechaçadas porque não precisavam de adequação e uma está em análise das áreas técnicas da autoridade reguladora. Das 23, 11 finalizaram o processo de adequação, uma finalizou de forma parcial e duas se encontram em procedimento de transferência de ofício. No entanto, em outubro 2014, quando encerrou o prazo de um ano para que o Clarín se desfizesse compulsoriamente das licenças que excediam o limite da lei (sob a justificativa de que os novos concessionários eram sócios em empresas no exterior), uma nova disputa legal recomeçou e o processo de adequação parou por liminar judicial. Em síntese, 37 planos de adequação foram aceitos, enquanto o do Clarín foi rejeitado e outros dois sequer foram analisados até hoje (BOUERI, 2014)²⁴⁷.

O bloqueio da adequação do *Grupo Clarín* está no relatório de 2014 da autoridade reguladora (ARGENTINA, 2014), que apresenta outras atividades que estão descritas a seguir dentro de aplicação de novas políticas públicas de comunicação. Alguns números ressaltam mudanças, bem como outras medidas organizacionais de implantação de configurações importantes para o funcionamento do sistema comunicacional, que tem como ênfase e princípio o combate ao monopólio e oligopólio do setor de comunicação.

por uma Nova Lei de Radiodifusão para a Democracia” que subsidiou a elaboração do projeto de lei que levou à aprovação da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, enviada ao Congresso Nacional argentino, em 2009. (ARGENTINA, 2004); (SEGURA, 2011, 2014).

²⁴⁷ “Uma das pendências da AFSCA (Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual) é a análise do plano do grupo Telefónica. ‘Possui licenças de TV aberta e é operador de telecomunicações, o que a lei proíbe. É uma empresa de capitais espanhóis e, na Argentina, os únicos capitais estrangeiros que podem investir mais de 30% em meios de comunicação são os dos Estados Unidos. A Telefónica ficou com 50% da Entel [antiga Empresa Nacional de Telecomunicações], e, pelo contrato, estaria proibida de ser operadora de radiodifusão’, pontua Marino” [Santiago Marino, coordenador acadêmico do mestrado em Indústrias Culturais da Universidade de Quilmes e especialista em regulação de meios de comunicação] (BOUERI, 2014).

Como dito anteriormente, a aprovação da Lei de Meios contou empenho do governo nacional, de partidos políticos e de organizações não-governamentais pró-democratização da comunicação argentina. O processo de inserção na agenda do governo durou pelo menos quatro anos – de 2004 a 2008 – até que a gestão presidencial na Casa Rosada encampasse o projeto. Com o objetivo de atacar a concentração da propriedade midiática – principalmente a da maior corporação de comunicação do país, o *Grupo Clarín* – e fortalecer o próprio poder, a administração federal investiu na instituição da Lei de Serviços dos Meios Audiovisuais (LSCA). A lei foi concebida como uma voz de pluralidade e fortalecimento de concessões de emissoras de rádios e televisões, buscando traçar um perfil equitativo do sistema de comunicação.

A concretização deste benefício à população argentina foi mantida longe do discurso midiático empresarial²⁴⁸, que não costumava abrir espaço à participação de outros organismos fora da bipolaridade entre a esfera política e a esfera corporativa da comunicação. Em sua essência, segundo a AFSCA, a Lei de Meios possui um viés democrático com o reconhecimento de organismos internacionais de liberdade de expressão e de direitos humanos. Ao mesmo tempo, foi altamente criticada por associações das corporações empresariais de vários países justamente por enfrentar a concentração da propriedade de canais de rádio e TV.

Apesar do embate entre a corporação *Clarín* e o governo argentino, que de forma alguma encerra ou resume os fatos ocorridos nos últimos anos, a Lei de Meios é recente e traz no seu bojo alguns resultados derivados de ações da AFSCA. Várias frentes de trabalho foram abertas desde o momento em que se colocou em prática o reordenamento do sistema de comunicação. O relatório (ARGENTINA, 2014) do órgão federal circulou com considerações sobre o trabalho em andamento para se adequar à realidade argentina e criar condições regionais em todo o país. Foram realizados vários eventos para se adequar as novas regras de regulação: debates sobre a participação cidadã e popular na comunicação audiovisual, oficinas do *Instituto Superior de Enseñanza Radiofónica* (ISER) para capacitação das delegações e profissionais envolvidos no novo sistema, seminários, cursos, criação e atualização de websites, até concorrências e abertura de novas concessões.

As primeiras iniciativas da AFSCA foram no sentido de avaliar o trabalho feito anteriormente na área, preservando ou descartando o que se adequasse ou não à nova realidade da LSCA. Assim, a reestruturação começou pelas delegacias e coordenação da agência em todo

²⁴⁸ Até junho de 2011, os 50 anos desde a criação da televisão na Argentina, o sistema de comunicação contava somente com 29 emissoras privadas, dez de governos provinciais, duas da Igreja e duas universitárias (AFSCA, 2012).

o país, intensificando um processo de descentralização administrativa. A maior parte dos passos e ações realizados foi no sentido de gerenciar as 36 delegacias, revogando uma multiplicidade de resoluções que se acumularam ao longo do tempo e que estabeleciam critérios contraditórios e competências territoriais superpostas. A partir desse ponto, a AFSCA conseguiu uma nova configuração institucional em seis direções: Gestão, Administração e Desenvolvimento de Conteúdos Audiovisuais; Assuntos Jurídicos e Regulatórios; Delegacias; Imagem e Comunicação; Relações Institucionais e Comunitárias; e a de Projetos Especiais.

O *Fondo de Fomento Concursable para Medios de Comunicación Audiovisual* (FOMECA) foi um dos mecanismos dispostos pela AFSCA para colocar em prática o gerenciamento dos 10% dos fundos arrecadados pela autoridade reguladora para destinar a projetos especiais de comunicação audiovisual comunitários, de fronteira e dos povos originários. Em 2013, a AFSCA investiu em linhas de financiamento de quase 5 milhões de pesos (cerca de R\$ 3,4 milhões com o valor do peso a R\$ 1,40) na execução de 83 projetos audiovisuais em todo o país como licenças, autorização ou reconhecimento vigente, e produtoras audiovisuais comunitárias associadas aos canais mencionados. Para o primeiro semestre de 2014 foram previstos linhas de financiamento de quase 15 milhões de pesos (cerca de R\$ 10,7 milhões) para acompanhamento de mais de 120 projetos audiovisuais comunitários e de povos originários (ARGENTINA, 2014).

Após o enfrentar boicote dos conglomerados de mídia à Lei de Meios até dezembro de 2013, a AFSCA abriu espaço para o surgimento de outras vozes através de serviços cooperativos com 55 frequências de FM para povos comunitários, 278 rádios para escolas públicas, institutos educativos e centros juvenis, 80 autorizações a rádios de governos nas províncias, municípios e comunidades, 44 rádios para a igreja católica, e 717 rádios AM e FM para o setor privado. Estão se realizando ainda 92 frequências de televisão digital aberta terrestre para oito províncias, bem como quase 1,4 mil autorizações e licenças para rádios AM e FM e televisão aberta paga (ARGENTINA, 2014).

Economicamente, os quatro anos de vigência da lei permitiram a abertura de mais postos de trabalho com o incentivo à criação de 93 operadoras para TV a cabo que funcionam como cooperativas e pequenas e médias empresas, que produzem cerca de 2,8 mil horas de programação diária, 5,9 mil horas de conteúdos de fomento educacional, sendo 3 mil horas produzidos pelo Instituto Nacional de Cinema e Artes Audiovisuais (INCAA). Também foram oferecidas cerca de 140 oficinas de comunicação popular, 50 cursos de capacitação profissional e 15 mesas de trabalho para jornalistas e sindicatos de todo o país, criando ainda cerca de 100

mil postos de trabalho de audiovisual.

A pluralidade nos serviços audiovisuais foi implementada através de criação do banco de conteúdos universalizados argentinos com a disponibilidade de mais de 5 mil horas de conteúdos usados por cerca de 40 canais de TVs nacionais e provincianas. A televisão digital aberta já conta com 31 canais para atender 700 localidades do país e novos prestadores de cabo. Mais de 82% do país tem a cobertura do sinal gratuito da TV digital, sendo instalados mais de 1,5 mil antenas satelizadas para atender as escolas rurais e povos de fronteira. Já são 141 mil alunos com acesso à internet e disponibilização de conteúdo diverso.

Além disso, a AFSCA criou o Registro Único com o apoio das Unidades Territoriais Nacionais e o Código AFSCA para melhor identificação dos licenciários. Também articula com a AFIP (Administração Federal de Ingressos Públicos – similar à Receita Federal no Brasil) a otimização do sistema de encargos e penalidades.

Vários outros mecanismos estão às mãos da autoridade reguladora, entre os quais se destacam ainda: o sistema de cumprimento da Grade de Programação de TV e de Radio através de *Declaraciones Juradas* (tipo de declaração sob juramento); o sistema informacional de fiscalização para assistir e gravar sinais de rádio e televisão; a primeira biblioteca audiovisual digital da Argentina. O Registro de Publicidade Audiovisual para Televisão também é um dispositivo para cumprir com a exigência de publicidade produzida no país.

Com o objetivo de impulsionar a aplicação integral da LSCA em articulação com a Coalisção por uma Comunicação Democrática, a AFSCA promoveu nas delegacias de todo o país a realização de rádios abertas, fóruns e festivais, em associação com governos provinciais e municipais, universidades, *Polos y Nodos Audiovisuales*, organismos públicos, sindicatos, povos originários, associações de radiodifusores e comunicadores, e outras organizações sociais.

Além de participar e colaborar com a difusão, convocação e organização de audiências públicas realizadas pela *Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual* em todo território, busca-se difundir os convênios firmados com o Fundo Nacional das Artes que promoveram o financiamento das rádios comunitárias, povos originários e organizações sem fins de lucro. Por outro lado, intensifica-se o trabalho da AFSCA em fomentar o direito à informação e transparência do exercício das responsabilidades da entidade, principalmente na tarefa de ampliar a quantidade e qualidade dos dados, documentos e trâmites disponíveis em sua página oficial.

Ao ter acesso permanente ao website²⁴⁹, os cidadãos podem encontrar uma série de informações sobre a autoridade reguladora, os serviços prestados por comunicação audiovisual e verificar diversas outras demandas como os Registros Públicos de Licenças e Autorizações, de Sinais e Produtoras e o Registro Público de Sanções correspondentes aos anos, a partir de 2012.

Também, publicam-se todas as Atas do Diretório, as Audiências de Gestão de Interesses do titular da AFSCA, e realização de atualizações semanais das buscas de resoluções. Pode-se ainda ter acesso a todos materiais de difusão produzidos (vídeos, folhetos, áudios e oficinas de capacitação, entre outros). Também estão disponíveis as atividades públicas promovidas pela AFSCA e suas delegações em todo o país (chamadas para debate, cursos de capacitação, encontros de trabalhadores do setor etc.), bem como, os documentos com os motivos de adequação de cada grupo corporativo de mídia e os planos apresentados.

No Plano Federal de Fortalecimento da Comunicação Comunitária, realizaram-se encontros de trabalho com organizações vinculadas à comunicação comunitária, visando fomentar a produção de conteúdos e contribuir com a geração em redes do trabalho e intercâmbio. A iniciativa visa garantir o fortalecimento das novas vozes da comunicação, inclusive com a produção de cartilhas específicas de informação clara e acessível aos mais diversos cidadãos, como por exemplo: caminhos para iniciar um projeto de rádio local; propostas de produtoras para gerar novos conteúdos audiovisuais voltados para o trabalho comunitário; produção da comunicação para as organizações sociais com participação do Conselho Nacional de Coordenação de Políticas Sociais (CENOC).

Em ação conjunta com o Governo Nacional e as províncias, a AFSCA realizou uma série de encontros nas suas delegacias com vistas à formação de vários ofícios como os de roteiristas para rádio e televisão, produtores e cronistas de rádio, cinegrafistas, operadores de som, iluminação e edição. Também foram fechadas parcerias com o *Ministerio de Planificación de la Nación* para garantir a instalação de receptores de Televisão Digital Aberta em numerosos espaços públicos do país.

A distribuição de conteúdos do *Banco Audiovisual de Contenidos Universales Argentino* (BACUA) foi uma iniciativa da autoridade reguladora para ajudar os canais de todo o

²⁴⁹ Além do seu website, a autoridade reguladora disponibiliza um acesso móvel (<http://afscgob.ar/movil/>) e previu o desenvolvimento de um website para cada uma das delegacias e o mapa com a georreferência do plano técnico, entre outras informações de interesse dos cidadãos argentinos (AFSCA, 2012).

país cumprirem parte de suas cotas de produção local independente (ARGENTINA, 2012). Muitas outras ações em parceria com setores público-estatais e privados estão em andamento para garantir o trabalho audiovisual comunitários, como os que se vinculam às instituições comunicacionais como FADU/UBA (carreiras de *Diseño Gráfico y Diseño de Imagen y Sonido*), IUNA *Audiovisuales y Facultad de Ciencias Sociales/UBA*.

Outras frentes também foram abertas para estabelecer vínculos fortes junto às organizações sociais como o convênio com o CENOC (*Centro Nacional de Organizaciones de la Comunicad*). Este coordena trabalhos em comunicação audiovisual voltados para debates de fomento nas áreas de comunicação popular, inclusive concursos com prêmios para as melhores produções audiovisuais e radiofônicas geradas por essas organizações. Convênios com os ministérios da Cultura e da Educação da Nação também garantiram a capacitação de trabalhadores de rádios em Centros de Atividades Juvenis e em institutos de educação superior de todo o país, com a intervenção e colaboração dos governos das províncias.

Os povos originários foram alvo de políticas públicas através de parcerias da Autoridade com o Instituto Nacional de Assuntos Indígenas (INAI) e o Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária de Argentina (INTA), coma finalidade reforçar serviços e práticas de comunicação audiovisual em suas comunidades em territórios vinculadas a experiências para a seguridade e soberania alimentícia em setores da agricultura familiar e da economia social.

Em torno do debate entre *Estado Nacional* e *Grupo Clarín* para a adequação do maior conglomerado de comunicação audiovisual argentino ao marco regulatório, foi organizado, junto a outras dependências estatais e diversas entidades (especialmente aquelas nucleadas na *Coalición por una Radiodifusión Democrática*) a *Jornada e o Festival por la Democracia y la Libertad de Expresión*, no decorrer de 2012 e 2013. Em 29 de outubro deste último ano uma grande festa aconteceu para as comemorações centrais de ratificação pela *Corte Suprema de Justicia de la Nación*, após de 4 anos, da constitucionalidade de todos los artigos da *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual n° 26.522*.

O *Consejo Federal de Comunicación Audiovisual* (COFECA) também tem se destacado no processo de mudança institucional no setor comunicacional argentina. A sua operação é notada em várias frentes como o convênio de cooperação com a *Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual*. Os dois órgãos, conjuntamente, se propõem coordenar e articular as ações necessárias para impulsionar e fortalecer institucionalmente os direitos dos cidadãos dos serviços de comunicação audiovisual e à implementação da *Ley de Medios*. O COFECA se organiza em quatro comissões permanentes previstas em seu regulamento interno:

Plan de Servicios y Política Pública de las Comunicaciones Audiovisuales; Seguimiento del Cumplimiento de la Ley N° 26.522; Normas de Adjudicación de Licencias y Autorizaciones, y Selección de Proyectos Presentados ante del Fondo de Fomento; e a Comisión Ad Hoc de Género por la Diversidad y Contra la Discriminación.

Entre os trabalhos conjuntos entre a COFECA, a *Defensoria do Público de Serviços de Comunicação Audiovisual* e setores específicos da AFSCA, em seu objetivo de colaborar e assessorar na configuração das políticas de radiodifusão, ressalta-se a revisão e aperfeiçoamento dos mecanismos para o cumprimento do artigo 77 da Lei de Meios, que se refere ao acesso universal e gratuito de conteúdos informativos de interesse relevante, e a proposta de jurados para o *Comité Evaluador* do FOMECA. Por se tratar de um conselho com representação federal e intersetorial, o COFECA se posiciona sobre os temas da agenda pública vinculados à aplicação da LSCA em todo o território nacional, bem como, tornou-se um ator relevante para a gestão da AFSCA e sua interlocução com a sociedade, aportando uma perspectiva plural e federal da comunicação audiovisual.

Por fim, torna-se importante ressaltar que as batalhas de implantação da LSCA continuam e vão sendo resolvidas paulatinamente através dos canais legais e judiciais. Muitas frentes estão sendo percorridas dentro do cenário favorável na Argentina, caracterizado pela consolidação democrática, pela conscientização social de direitos como a liberdade de expressão e o direito à comunicação aos cidadãos. Entretanto, a eleição do candidato presidencial de oposição à Casa Rosada em dezembro de 2015 traz incertezas para a aplicação da legislação conforme vimos em outros ciclos históricos.

5.4.2 Resistência para democratizar a comunicação no Brasil

O legado de maior destaque no processo de democratização da comunicação ainda não é a regulação da radiodifusão brasileira. É o Marco Civil da Internet em vigor desde junho de 2014 aprovado pelo Congresso Nacional, sob a Lei 12.995 (BRASIL, 2014). Longe de ser uma *ágora* como foi apregoada por apologistas da técnica ou apenas dominada pelo mercado, a conquista é um grande passo no processo de mudança de paradigmas da comunicação unidirecional dos meios de comunicação de massa (“um para todos”) para a comunicação multidirecional (“todos para todos”). A Lei configura princípios para o surgimento de fontes alternativas de informação e de fluxos comunicacionais dentro de parâmetros da neutralidade da plataforma de rede internacional – Internet. Silveira (2008) ressalta que o Marco Civil prevê uma rede livre,

aberta, colaborativa, plural e dentro dos pressupostos da democracia voltados para os cidadãos, possibilitando uma outra forma atomizada e coletiva face aos oligopólios comandados pelos conglomerados de mídia (jornais e revistas impressos, rádio e televisão aberta e fechada etc.). Em outras palavras, as fontes alternativas de informação em operação na Internet podem ajudar na configuração de processos mais plurais e diversificados de (in)formação como contraponto à mídia tradicional dos meios (mediadores) de comunicação de massa, principalmente, aos difusores de sons e de sons e imagens (rádio e televisão aberta).

Ainda como plataforma comunicacional entre as mais variadas redes globais, sem restrição de tempo e espaço, a Internet no Brasil tem seu marco regulatório com seus princípios que buscam promover a proteção da privacidade; proteção dos dados pessoais; preservação da estabilidade, segurança e funcionalidade da rede; preservação da natureza participativa da rede; e liberdade dos modelos de negócios promovidos na internet, desde que não conflitem com os demais princípios estabelecidos na Lei.

Outras conquistas no campo da comunicação realizadas nos governos dos governos assumidos a partir de 2003 merecem ser destacadas: fundação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC/TV Brasil) que abre caminho para a consolidação num futuro-próximo da televisão pública; lançamento do Plano Nacional de Banda Larga (PNBL) que visa levar a internet em banda larga a todos brasileiros; reativação da Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás) para ser gestora do plano; descentralização das verbas de publicidade oficial²⁵⁰; e realização da 1ª Confecom.

Mais conhecida por ter colocado ao ar a TV Brasil, a EBC teve origem na fusão da antiga Radiobrás (que contava com duas emissoras de televisão, quatro emissoras rádio e a Agência Brasil) com a TVE do Rio de Janeiro, controlada pela Fundação Roquette Pinto – que, além da TV, controlava a Rádio MEC –, e de uma estação de TV educativa no estado do Maranhão, a TVE-Maranhão. De acordo como Bucci (2013), a EBC imprimiu maior racionalidade

²⁵⁰ O governo federal (comandado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva) passou a aplicar recursos federais em mais de 7 mil meios de comunicação (eram 499) em 2.184 municípios (eram 182), contribuindo com políticas de máxima dispersão da propriedade, promovendo competição no mercado de comunicação, estimulando o mercado de trabalho e colaborando com o aumento da pluralidade e da diversidade de vozes na democracia brasileira (LIMA, 2012, p. 212-221). Cabe ressaltar, que esse item no governo da presidenta Dilma retrocedeu. Segundo dados divulgados pela Presidência da República, em setembro de 2012, apenas dez empresas de comunicação receberam mais de 70% da verba federal para publicidade, em especial a *TV Globo*, à qual cabe a maior parte pelo critério “maior audiência”. O argumento da ministra da época, Helena Chagas, da Secretaria de Comunicação, é que não variou desde o início do governo de Dilma Rousseff. Na opinião dela, “é inevitável que o maior volume de pagamentos seja dirigido a meios e veículos de maior audiência, que atingem um maior público, como é o caso da televisão”.

à gestão das emissoras federais em comparação às instituições que lhe deram origem, pelo simples fato de unificá-las num organismo. “Com a administração centralizada, a economia de recursos e os ganhos de escala são mais viáveis. Ao mesmo tempo, a TV Brasil representou o que normalmente se chama de “salto de qualidade” na programação dos canais da extinta Radiobrás (BUCCI, 2013, p. 123).

Além disso, segundo o autor, a EBC representa um “avanço da cultura de comunicação pública não governamental no País”, na medida em que conta com “Indicadores de qualidade nas emissoras públicas”. Mesmo apontando para a importância de uma gestão autônoma e independente em uma instituição que tenta resgatar o modelo de uma radiodifusão de serviço público, Bucci (2013) ressalta que de uma forma geral (regimental, estatutária, legal), a EBC é uma estatal como as outras que “almeja fazer comunicação pública, não governamental, mas ainda não chegou lá. A sua conformação legal não corresponde àquela que deveria ter uma emissora pública verdadeiramente pública” (BUCCI, 2013, p. 127).

Mesmo não atingindo suas metas de proporcionar acessos à banda larga fixa a 35 milhões de domicílios com acesso à internet fixa até o fim de 2014, o PNBL também representa passo importante nesse setor comunicacional. De acordo com MINICOM, já são cerca de 23 milhões de residências locais, incluindo as instalações em estabelecimentos comerciais, que são beneficiadas com o programa em pouco mais de 4, 5 mil municípios (MINICOM, 2014). O programa tem por finalidade fomentar e difundir o uso e o fornecimento de bens e serviços de tecnologias de informação e comunicação, de modo a: massificar o acesso a serviços de conexão à Internet em banda larga; acelerar o desenvolvimento econômico e social; reduzir as desigualdades social e regional, entre outros (LIMA, 2012, p. 19-20).

Por fim, ressalta-se a realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação com a participação de centenas de delegados das 27 conferências estaduais, representando movimentos sociais, parte dos empresários de comunicação e telecomunicações (a grande imprensa boicotou e não participou do evento) e governo, que aprovou propostas significativas para a democratização da comunicação do país. (LIMA, 2012, p. 19-20).

Fora esses dados ilustrativos de algumas das iniciativas no campo de mudanças na esfera comunicacional, torna-se imprescindível ressaltar um pouco sobre a resistência que interdita o sistema de comunicação no Brasil. Durante a mobilização política pela redemocratização do país nos anos 1980 surgiu também um movimento reivindicando a democratização da comunicação no Brasil. Tratava-se da Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ), que tem sido um destes atores que exigem mudanças substanciais na política de concessões da mídia

eletrônica. Em 1984, a FENAJ foi uma das entidades da sociedade organizada que participou da Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação, reunindo jornalistas, sindicalistas, parlamentares e outros segmentos da sociedade (SANTOS, 1995).

Entre as ações dessa Frente e de outros movimentos destacam-se: (1) a instalação da CPI da Comunicação no Senado, em agosto de 1987, para apurar a política de concessões de emissoras de rádio e televisão em todo o país e investigar irregularidades no Ministério das Comunicações., um ano depois “a CPI revela-se uma farsa”, já que o parlamento não levou a sério as denúncias sobre o favorecimento nas concessões; (2) o embate nos bastidores da Assembleia Nacional Constituinte de 1988, que culminou com criação do capítulo da Comunicação Social, promovendo mudanças comentadas anteriormente, com a promulgação da Constituição em 1988 (CALDAS, 1998, p 43).

A força desse movimento veio mais tarde, em 1991, com a criação do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação – FNDC, que mobilizou várias entidades além da frente nacional em torno da lei de regulamentação da TV a cabo. Em setembro de 1992, é deflagrada a “Guerra do Cabo”), com o objetivo de derrubar a portaria 250 do Serviço de Distribuição de Sinais de TV por Meios Físicos – DISTV, de 13 de dezembro 1989, e obstruir a implantação da TV a cabo, através de representações na procuradoria da República e ações na Justiça e no Parlamento (SOUZA, 1996).

Diante da repercussão do movimento e do impacto dessas ações, em 1993, o empresariado do setor aceitou negociar com o FNDC, culminando na aprovação na Câmara dos Deputados, em 1994, do projeto acordado entre as partes, que se transformou na Lei 8.977, sancionada em 6 de janeiro de 1995 pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. Pela primeira vez, uma Lei desta área fixou claramente uma missão para o empresariado de comunicação e estabeleceu objetivos claramente compatíveis com o interesse público. “A maior vitória alcançada pelo fórum abre caminhos para transformações estruturais nos sistemas de comunicação no Brasil” (SOUZA, 1996, p. 47-48).

O movimento pela democratização no Brasil também foi responsável pela aprovação na Constituição de 1988 do projeto de criação do *Conselho de Comunicação Social* (CNC), um órgão autônomo em relação ao Executivo e ao Legislativo, que teria como atribuições estabelecer, supervisionar e fiscalizar políticas nacionais de comunicação, e seria composto por entidades da sociedade organizada. A sua regulamentação ocorreu, em 1992, pela Lei 8.389, mas a sua implantação só vai vingar, em 2002, após dez anos de embate político entre os setores

envolvidos na negociação, entre eles a sociedade organizada, a elite política e parlamentar, governo e representantes de “donos da mídia”.

A implantação do CCS foi uma manobra da bancada de oposição ao governo Sarney (1985-1990) na Câmara, que condicionou a efetivação do órgão antes de aprovar a Proposta de Emenda Constitucional que permite a participação de 30% de capital estrangeiro na mídia. A FENAJ festejou a conquista do conselho após anos de resistência, considerando que o órgão iniciava uma nova etapa na luta pela democratização da comunicação ao abrir caminho para inovadoras relações entre o Estado, o setor privado e a sociedade. A matéria, que foi votada em maio de 2002, estabelece uma composição que representa de forma equilibrada os segmentos específicos da sociedade organizada, os setores empresariais e os setores profissionais (SOUZA, 1996).

Com a regulamentação legal, o CCS passou a ser composto por 13 representantes com a seguinte formação: três vagas são destinadas ao empresariado da comunicação (uma das empresas de rádio, um das de TV e outra da imprensa escrita); quatro vagas são para os profissionais do setor (uma para a categoria dos jornalistas, uma para radialistas, uma para artistas e a última para os profissionais de audiovisual); um engenheiro especializado na área de comunicação social; as cinco vagas restantes são destinadas a representantes da sociedade civil.

Sob a tutela da mesa diretora do Senado Federal, a instalação da primeira gestão do CCS ocorreu somente em 2002 e funcionou por dois mandatos até 2006. Novamente inativo até 2012, o CSS é reativado com as novas indicações para a sua composição bienal e sua última reunião aconteceu em agosto 2014, marcando o fim do mandato da composição do biênio de 2012 a 2014. Embora tenha apenas atribuições consultivas, o Conselho de Comunicação Social tem a função de debater e aprovar resoluções, estudos e pareceres acerca de assuntos referentes ao campo das comunicações demandados pelo Congresso Nacional, poder Executivo e também pela sociedade civil.

As entidades que representam os movimentos de democratização da comunicação no Brasil, como FENAJ, FNDC, Intervezes e Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e o Direito a Comunicação com Participação Popular (FRENTECOM), tem questionando não só as indicações feitas pela Presidência do Senado, desrespeitando a legislação como para a composição do CCS. Após quase um ano sem atuação, os conselheiros para o biênio 2015-2017 foram empossados em julho de 2015 após escolha supostamente efetuada sem quórum, segundo representantes desses movimentos. Além disso, são denunciadas realização de sessões sem quórum para deliberação, sem publicidade anterior ou divulgação da pauta de votações aos próprios

parlamentares, e preenchimento de vagas que seriam da sociedade civil com nomes de empresários e ministros de Estado. Em setembro, deputados da Frente com e representantes de entidades que lutam pela democratização da comunicação entraram impetraram um mandato de segurança no Supremo Tribunal Federal (STF) questionando o Congresso Nacional sobre ilegalidades e ilegitimidades no funcionamento do Conselho de Comunicação Social (CCS) (FNDC, 2015; RBA, 2015).

O Congresso Nacional e, sobretudo, o Senado Federal abriga um grande número de parlamentares que têm vínculos com as concessões de rádio e televisão. “O CCS é um órgão que – insisto, mesmo sendo apenas auxiliar – discute questões que ameaçam interesses particulares desses parlamentares e dos empresários de comunicação, seus aliados. Na verdade, eles não querem sequer debater” (LIMA, 2012, p. 192).

Esses e outros fatos revelam que a democratização e o direito à comunicação dependem também de uma reforma política, com respaldo dos movimentos sociais e da maioria dos cidadãos brasileiros. Luta essa que abrange ainda a regulamentação da integralidade do Capítulo da Comunicação Social na Carta Magna e da conquista de um marco regulatório do sistema de radiodifusão brasileiro.

5.5 CAMINHOS E DESCAMINHOS REGULATÓRIOS

A partir das trajetórias dos Estados Unidos e Reino Unido e, agora, das apresentadas para Argentina e Brasil, esse capítulo explorou os modelos de regulação da radiodifusão desses dois últimos países. Como vimos, enquanto os argentinos aproveitaram uma janela de oportunidade para aprovar e colocar em vigor sua *Lei de Meios*, o Brasil convive há mais de 50 anos com Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) anacrônico, que, na realidade, é apenas um instrumento de referência para a radiodifusão divorciada das telecomunicações, privatizadas nos anos 1990 e regida por outra legislação. Para complicar mais o cenário, a Carta Constitucional de 1988, introduziu pressupostos antimonopólio e antioligopólio, valorizando a comunicação com instrumentos legais e democráticos. Contudo, sob as condições próprias do presidencialismo de coalizão, em sintonia com o impulso para a desregulação, essas reformas exacerbaram os procedimentos de negociação no varejo entre o Executivo e Legislativo, favorecendo ainda mais a fragmentação do sistema político brasileiro e evitando a regulamentação da maioria dos dispositivos constitucionais da comunicação.

Nesse último capítulo, visando aprofundar o debate sobre a democratização da comunicação nos dois países sul-americanos, apresentamos alguns mecanismos institucionais dos modelos de radiodifusão que surgiram por pressões para a regulação ou que se mantêm por autorregulação. Assim, exploramos normas e regras em vigor na Argentina e no Brasil, comparando os componentes dos modelos em operação, conforme dispomos anteriormente para EUA e RU.

No que se refere à propriedade e concentração, vimos na Argentina regras com proposições plurais, voltadas para a desconcentração ao distribuir o espaço radioelétrico em três sistemas com iguais condições proprietárias: gestão sem fins lucrativos (33%), gestão estatal-pública (33%) e gestão com fins lucrativos (33%). A propriedade cruzada é restritiva local e nacionalmente, prevendo regras claras para a implantação dos vários tipos de serviços de rádio e televisão. No Brasil, ao contrário, a propriedade cruzada é uma prática comum devido à concentração da propriedade de mídias e a falta de um marco regulatório atual. Apesar de limitação da propriedade, a falta de um marco regulatório abre brechas para burlar as regras existentes, como o caso das afiliadas que acabam fortalecendo os monopólios e oligopólios. Ambos países preveem a participação de capital estrangeiro nas corporações midiáticas ao limite máxima de 30%.

Quanto ao conteúdo, a LSCA argentina introduz diversas quotas de programação referentes à natureza do programa veiculado e relativas à origem da produção. São estabelecidas altas cotas de produção nacional (60%), de produção própria (30%) e independente (10%) com o objetivo de proteger a indústria nacional. Também dedica capítulos à normatização dos conteúdos, discriminando vários artigos às obrigações legais. No Brasil, o CBT e outras regulamentações fragmentadas criadas ao longo do tempo obrigam aos radiodifusores algum tipo de exigência, mas devido à ausência de uma autoridade regulatória e outros mecanismos de fiscalização, as emissoras continuam aproveitando o vácuo normativo e legal.

Sobre o direito de resposta, ambos países adotam uma legislação pertinente ao assunto. Enquanto a Lei de Meios argentinas adota expedientes reconhecidos pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que incorpora à Constituição argentina o direito de resposta, correção ou resposta, com precedentes legais e judiciais, tanto argentinos como estrangeiros, o Brasil aprovou recentemente a sua lei que estava em tramitação desde 2011 e após o STF derrubar os dispositivos sobre assunto “entulho autoritário”, em 2009. Assim, as corporações midiáticas devem divulgar, de forma “gratuita e proporcional”, a resposta ou retificação de pessoa ou empresa que se sentir ofendida, com prazos determinados para apreciação judicial

e atendimento pelas corporações.

Quanto ao licenciamento, concessão e renovação, a Argentina adota a prestação de serviços audiovisuais mediante outorga do Estado, por meio de uma licença de serviço, quando se tratar de prestadores de natureza privada. O prazo das licenças é de dez anos com direito a uma única renovação pelo mesmo período. Caso a renovação vença, a outorga vai a novo processo licitatório, podendo a antiga outorgatária concorrer em condições de igualdade com novos pleiteantes. No Brasil, a licença é de iniciativa do Executivo, mas precisa ser confirmada pelo Congresso Nacional. As licenças expiram atualmente em 10 anos para rádio e 15 anos para televisão, mas desde 1988 as apreciações para aferir o atendimento aos compromissos e às exigências para determinada licença estão amarradas na Constituição conforme os referidos parágrafos do artigo 223, sendo renovadas automaticamente.

Os mecanismos de transparência/accountability também estão previstos para os dois países. Na Argentina, destacam-se as obrigações em disponibilizar todos os procedimentos da atuação da autoridade reguladora (AFSCA) no website da instituição, bem como a elaboração de relatórios sobre suas ações anualmente. Também conta com Conselho Honorário Consultivo Público de Mídia para as emissoras públicas de rádio e de televisão, produzindo documentos relativos aos assuntos tratados nas suas reuniões para divulgá-los através das próprias emissoras da respectiva rede de comunicação. A participação dos cidadãos também é estabelecida através de várias instâncias de deliberação, como a existência de uma Defensoria Pública para atender as demandas de todos os cidadãos. No Brasil, vários mecanismos de transparência estão disponíveis no seu website do MINICOM no portal do governo, como o Serviço de Informação ao Cidadão, que estabelece prazo de até vinte dias para responder aos pedidos de qualquer cidadão. Entretanto, continua valendo a ausência de mecanismos e fiscalização mais rigorosos para que os conglomerados de comunicação se submetam às exigências da esfera pública.

Por último, quanto ao poder coercitivo (*enforcement*), a AFSCA argentina conta com eles para ajudá-la no cumprimento das suas responsabilidades e obrigações normativas legais e infralegais. Entre eles, está a realização de auditorias para verificação de práticas anti-competitivas e a fiscalização do cumprimento de todo aparato normativo pelas emissoras concessionárias, prevendo sanções como advertência, multa, suspensão da publicidade e extinção da licença ou registro. No Brasil, tem um modelo de aplicação da legislação de forma centralizada no MINICOM, com interveniência fragmentada intra-governamental. Além disso, prevê

o critério exclusivo de celebração de “Termos de Ajustamento de Conduta” (TAC) com as empresas de radiodifusão, que estabelece uma relação de negociação na aplicação de qualquer sanção.

Enfim, é importante ainda ressaltar sobre os legados da luta pela democratização da comunicação nos dois países, enfatizando que no limite, a democracia exige a criação de condições para o consentimento expresso – consenso – dos cidadãos, que se forja, primariamente numa esfera pública em que seja garantido um fluxo de informações capaz de assegurar o acesso de todos às informações relevantes e a apresentação de todas as alternativas. Isto não é possível no âmbito de uma estrutura midiática concentrada, exigindo instrumentos de correção rawlsianos. É o que ocorre no Brasil e deve ser perseguido.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Marco Civil da internet, fim do financiamento empresarial privado na campanha eleitoral e direito de resposta. Conquistas democráticas para comemorar. Janelas de oportunidades vitais para mudar o sistema político brasileiro e aspirar a constituição de uma esfera pública democrática. Isoladamente, contudo, significam apenas o início dos desafios a serem enfrentados. A agenda é de reforma política e democratização da mídia, já percebidas como vitais por largos setores da sociedade, mas que não alcançaram o estágio de deliberação e decisão na esfera parlamentar. Ambas são estratégicas para desimpedir os caminhos obstruídos pelo entrelaçamento da representação política com as empresas, em todos os setores de atividade dominados pelo capital. No Brasil, particularmente na radiodifusão, segundo Fonseca (2015), reina a “plutocracia” (governo do capital) sobre a luta contra a desigualdade econômica. E isso nos remete ao tema dessa tese. De certa forma, seu propósito é delimitar e traçar argumentos que fundamentem práticas que reduzam a concentração no sistema de comunicação e favoreçam o alargamento da democracia, ainda que nos limites da dominação capitalista. Conglomerados de mídia no Brasil agem para aumentar o próprio capital. Adotam a retórica hipócrita em nome da “liberdade de expressão”. Uma liberdade expressa da empresa (“do dono da mídia”), unilateral e proprietária da censura. “A censura econômica, pela concentração da propriedade”, diz Amorim (2014) sobre a origem da censura gestada justamente a partir do modelo de exploração comercial da radiodifusão. Não é diverso de outras realidades dominadas pela lógica capitalista. Diversa aqui é a impossibilidade, até o momento, de regular tal poder desimpedido, a exemplo do qual foi alcançado noutras paragens.

O vínculo do tema com o financiamento de campanha passa pelo Congresso Nacional brasileiro. Esse é o ambiente político de debate e aprovação das agendas do governo, dos parlamentares e dos cidadãos. Políticas públicas essenciais para conduzir as instituições e os indivíduos. Portanto, a quebra dessa regra beneficia uma possível melhoria na representação. Traz à tona o empoderamento dos partidos pelos cidadãos. E, por efeito, abre espaço para surgir um outro bem público. Aquele, fruto de processos de deliberação democrática, alicerçada na definição de políticas públicas. Aquelas debatidas e decididas pelos cidadãos na esfera pública contemporânea.

Nesse momento ainda vinga a comunicação unidirecional (“um para todos”). Caracterizada pela comunicação mediada pelos meios massivos (jornal, rádio, televisão). Sem regulação, tais veículos manipulam a informação conforme seus interesses econômicos e políticos

de grupo capitalista, ocultam a diversidade e o pluralismo. Assim, o Marco Civil da Internet é instituído como um marco regulatório de uma plataforma com novos sistemas de produção, circulação, consumo e interação cultural, que se tornaram imprescindíveis nas mudanças de paradigma no capitalismo contemporâneo. Essa compreensão é importante, no contexto da globalização e das redes de informação e comunicação, porque o acesso à informação e a conexão em escala global são a expressão do movimento de relação das forças sociais, nas quais os indivíduos buscam a sua liberdade na conexão e na interação da rede (Internet, telefonia móvel etc.) com os demais. A rede voltada para a liberdade como arranjo social possibilita uma web livre, aberta e pronta para ser usada com suas potencialidades exponenciais numa comunicação multidirecional (“todos para todos”). O Marco Civil, portanto, garante a neutralidade da rede, a defesa da privacidade e a regulamentação de responsabilidade de sites, blogs e outros espaços de interação mútua. Também oferece estabilidade jurídica àqueles que têm sites, plataformas ou serviços na Internet. Nenhum provedor de aplicação é responsável por conteúdos postados por terceiros. Regulamenta a responsabilidade dos donos de blogs e sites sobre conteúdos postados por terceiros. Enfim, um espaço público sem interdição do mercado, democrático e onde se pode exercer a pluralidade, o pluralismo num debate onde todos os lados tem garantia de expor seus pontos de vista e usufruir das fontes alternativas de informação. Um espaço como contraponto e aberto ao contraditório, sem a mediação das grandes corporações midiáticas.

É certo que nesta esfera há, ainda, muito o que debater e normatizar, para que a internet fomente a comunicação desimpedida, democrática e responsável e não se consolide como o espaço da cacofonia e da dissimulação. Nesse sentido, o Marco Civil da internet sinaliza numa direção positiva. Contudo, a radiodifusão ainda não perdeu totalmente sua importância para potencializar a interação democrática: mais de 60% da população brasileira tem a televisão, que chega a 97% do território nacional, como principal fonte de informação. Ademais, no mínimo, o espectro magnético em que se propagam as ondas de rádio é um bem público e há razão para uma ação regulatória do Estado no setor. Seja para disciplinar a utilização do espectro e possibilitar a circulação de fluxos comunicativos em grande escala. Seja porque, e principalmente, o sistema de comunicações de massas, privatizado, concentrado e oligopolizado é um desserviço à democracia brasileira e requer regulação com princípios pluralistas e republicanos (GUIMARÃES ET ALL, 2014).

Nesta tese, em sua dimensão analítica, abordamos as características de dois modelos regulatórios que operaram como paradigmas de experiências posteriores. Nos EUA o modelo comercial, financiado pela publicidade, objeto de regulação estatal, como bem público, para

corrigir falhas e externalidades e garantir a diversidade e o pluralismo. No RU, a radiodifusão como serviço público, expressando uma abordagem sobre o bem público que destaca sua dimensão cívica, além das falhas do mercado, como apontara Adam Smith. Nos dois casos, a regulação radicou-se em legados da trajetória nacional e definiu-se através do debate compartilhado na esfera pública. Em tal processo, e nos desdobramentos seguintes, tiveram influência nas definições sobre a regulação da radiodifusão o ambiente internacional em que ocorriam, o desenvolvimento tecnológico no setor, o peso da iniciativa privada e o sistema político. Com tal perspectiva analítica, buscamos entender, também, as trajetórias da Argentina e do Brasil.

Seja dentro de um e de outro modelo, a regulação esteve presente mais ou menos flexibilizada, com pequenas ou grandes transformações, sob o efeito da articulação específica das variáveis apontadas, nos contextos nacionais, em cada ciclo histórico. Mas, padrões de radiodifusão, nas duas poliarquias *centrais*, focalizadas, sempre foram regulados. Pois, no limite, a democracia exige a criação de condições para o consentimento expresso dos cidadãos, que se forja, primariamente numa esfera pública em que seja garantido um fluxo de informações capaz de assegurar o acesso de todos às informações relevantes e a apresentação de todas as alternativas. Isto não é possível no âmbito de uma estrutura midiática concentrada, exigindo instrumentos de correção que reduzam a assimetria em processos de comunicação.

Daí a importância de nossa opção teórica, no plano normativo: a busca de elementos clássicos do pensamento liberal para sustentar o entendimento segundo o qual a regulação da mídia é um componente indispensável da ordem democrática. Em Locke destacou-se a ideia de pacto fundador, periodicamente renovado, que se assenta através do *consentimento expresso* dos cidadãos, o que implica a existência de uma esfera que permita sua livre expressão, aquém e além das esferas propriamente política e jurídica. Esta esfera é o espaço público, idealmente ocupado por indivíduos racionais, livres e iguais. Nele, os conflitos se manifestam, interagindo interesses comuns, de classes e muitos outros. Habermas e Putnam nos permitem entrever a estrutura de tal espaço, no qual as coisas acontecem, como processo discursivo a ser captado e absorvido pelas estruturas constitucionais democráticas. A ação comunicativa fundamenta as aspirações de validade das opiniões e normas em que se baseia a interação e a busca do entendimento. Na esfera pública, dominada pelas corporações de comunicação, o modelo liberal moderno absorve discussão, sedução e crítica, mas de modo transformado, como manipulação. Assim, não permite a construção de redes densas de interação, horizontais, que ensejam a formação do *capital social* que confere eficácia à ordem democrática. Noutros termos, a regulação

democrática da radiodifusão, parte da exigência normativa de garantir a expressão plural e igualitária dos cidadãos, para afetar a própria constituição de uma sociabilidade capaz de sustentar, na operação da esfera pública e no incremento do capital social, o funcionamento da ordem democrática.

Dahl nos delineou os pressupostos da poliarquia, destacando a exigência de que todos os indivíduos devem possuir informações idênticas sobre as alternativas políticas em processos eleitorais e acesso a fontes alternativas de informação. Isso, envolve a organização da vida política em sociedade, no processo de tomada de decisões coletivas, relativas aos princípios, regras, leis, políticas e condutas. A poliarquia admite a hipótese de que a democratização consista em um processo de progressiva ampliação da institucionalização da competição política e da ampliação da participação. Processo político de escolhas e decisões que se associa ao estabelecimento de uma agenda, quando são escolhidos os temas sobre os quais as decisões serão tomadas e ao estágio decisivo da ação política em que se adota ou rejeita. A democratização da comunicação é condição para uma aproximação a tais propósitos, com as concessões públicas de rádio e televisão, organizadas de forma plural e competitiva, dando lugar à expressão, se não de todas, ao menos das correntes mais importantes da diversidade ideológica, política e cultural de uma sociedade.

Isso significa, que as oportunidades para alcançar esses bens devem ser distribuídas o mais igualmente possível a todas as pessoas. Portanto, o processo democrático se justifica como um meio necessário para a justiça distributiva. Aqui, chegamos a Rawls com sua noção de justiça com equidade. Uma configuração na qual políticas de compensação social seriam implementadas, com o claro objetivo de criar condições sistêmicas para que os grupos desfavorecidos – no nosso caso, a maioria da população interdita pelas corporações de comunicação oligopolizadas - tivessem acesso a um sistema de comunicação plural e diversificado. Trata-se, sob a perspectiva liberal, tornar eficientes, sob o ponto de vista sociocultural, os membros dos grupos socialmente excluídos, levando a uma situação sustentável de extensão de direitos de forma também ampliada e crescente e de bem-estar socioeconômico, político e cultural.

A reflexão sobre as bases normativas para definição de uma estrutura de comunicação social que assegure a operação dos requisitos institucionais das poliarquias - e das condições sociais e comunicativas de seu funcionamento adequado - nos levou à análise histórica comparativa entre os países. O alvo foi a criação e as mudanças dos modelos de radiodifusão, quando emergiram pressões para a regulação, incidentes em comunidades nacionais nas quais escolhas e tradições do passado pesam na definição dos espaços para novas escolhas. Como

vimos, EUA e RU criaram os modelos e os expandiram para mundo, dentro de parâmetros democráticos, com variada responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, evidentemente dentro de ciclos de maior ou menor impulso para a regulação e em cenários marcados por diferentes equilíbrios entre as forças sociais e políticas. De todo modo, em que pesem juízos pessimistas sobre o papel crescentemente negativo da televisão sobre o capital social no EUA (PUTNAM, 1995), e sobre a erosão do espaço cívico e compartilhado da comunicação social no Reino Unido, com o avanço da privatização (LEYS, 2004), em tais países o sistema de comunicação social operou como um componente importante na operação da ordem democrática, dentro dos limites possíveis sob domínio do capitalismo.

Argentina e Brasil, por sua vez, partiram de um panorama de experimentação de diferentes políticas e implantaram um serviço de radiodifusão híbrido, mesclando as concessões comerciais sob a tutela do Estado com esforços de edificação de veículos que operassem a comunicação como serviço público. Entretanto, prevaleceu o modelo privado-comercial de radiodifusão por meio de arranjos clientelistas. Por vezes, tal modelo esteve a serviço de governos autoritários e conservadores, mas, fundamentalmente, seu maior legado tem sido o predomínio de um sistema de comunicação social verticalizado, sem mecanismos de *accountability* e responsividade, impermeável à diversidade regional e social e avesso ao pluralismo. No limite, um instrumento que pouco contribuiu para o fortalecimento de uma esfera pública democrática e o incremento do capital social, que estimule a confiança recíproca entre os cidadãos, vital à eficácia da ordem democrática.

No cenário atual de transformação da comunicação unidirecional (“um para todos”) para a comunicação multidirecional (“todos para todos”), cujo expoente da internet, assistimos à proliferação de alternativas de entretenimento e acesso à informação, o que tende a mitigar os modelos de negócio e a estrutura vertical da velha mídia e acentuar os contrapontos críticos à sua atuação. O ambiente de maior equilíbrio nas relações entre os países abre espaço para iniciativas mais autônomas em diferentes políticas, inclusive a radiodifusão.

O Marco Civil da internet no Brasil é um exemplo de regulação democrática, incidindo sobre uma atividade nova, com padrões tecnológicos que desafiam os modelos de negócio e os arranjos empresariais que dominam a mídia convencional, o que favoreceu sua aprovação. Já o modelo atual de radiodifusão sustenta-se pelo peso dos conglomerados de mídia e o entrelaçamento dos interesses desses com a representação, no âmbito de um sistema político marcado por múltiplos pontos de veto. Nesse cenário, é mais factível a ocorrência de mudanças

incrementais, como se verificou, recentemente, com a aprovação do direito de resposta. Conquanto apoiada pelos movimentos sociais em favor da regulação democrática da mídia, a norma aprovada, abrindo uma brecha importante no atual marco regulatório (sem alterá-lo em seu conjunto) expressou a incerteza da representação parlamentar face a atuação desimpedida da mídia, que tanto tem construído como destruído carreiras políticas no Brasil, sem qualquer limitação legal. Na Argentina, por seu turno, a regulação democrática de mídia entrou em vigor sem dificuldades na esfera parlamentar, com as disputas remanescentes transferindo-se para o Judiciário. Indaga-se se, com a derrota do candidato peronista na eleição recente, a Lei de Meios pode ser colocada em xeque, pois, como visto historicamente, na Argentina tem sido fácil fazer e desfazer, o que torna o cenário institucional ainda instável.

No Brasil, a regulação da mídia e a reforma política são parte de uma mesma exigência, para acentuar a sintonia da representação com a cidadania e desobstruir os óbices à constituição de um sistema de comunicação que fortaleça a dimensão democrática da esfera pública e fortaleça a confiança recíproca entre os cidadãos. É pouco provável que tais mudanças prosperem dentro das atuais configurações do sistema político e de comunicações. Por isso, sua entrada na agenda dependerá da capacidade de ampliar o debate sobre o tema na sociedade civil, valendo-se, também, do espaço aberto, nas redes sociais - cuja presença, por si só, tem promovido um desafio importante tanto aos conglomerados quanto ao sistema político -, bem como dos dispositivos de participação popular definidos na Carta de 1988. É que pretendem duas articulações significativas: a Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas²⁵¹, orientada para o empoderamento dos partidos e a diversificação da representação, e a Lei da Mídia Democrática que defende a regulamentação de dispositivos constitucionais voltados para a democratização da comunicação²⁵². Possam alcançar algum êxito, para a consolidação democrática em nosso país.

²⁵¹ Os pilares da proposta, que necessita de 1,5 milhão de assinaturas para ser apresentado ao Congresso, baseiam-se na proibição do financiamento empresarial a partidos e candidatos; o voto em lista em dois turnos: no primeiro turno o eleitor vota em uma lista de candidatos apresentada pelo partido e, no segundo turno, em um candidato específico; fim das coligações proporcionais; paridade entre homens e mulheres nas listas partidárias;7 e fortalecimento dos mecanismos de democracia direta com a participação da sociedade em decisões nacionais importantes. Ver: www.reformapoliticademocratica.org.br (FONSECA, 2015).

²⁵² Os detalhes sobre a proposta de Lei da Mídia Democrática, buscando a regulamentação dos artigos 5, 21, 220, 221, 222 e 223 da Constituição de 1988 estão explicitados no tópico 4.2.4 dessa tese.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados, vol. 31, nº 1, Rio de Janeiro, 1988, p. 5-34.
- AFONSO, Carlos A.; SOUZA, Herbert. **O Estado e o desenvolvimento capitalista no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- ALENCAR, Marcelo Sampaio de; QUEIROZ; WAMBERTO, José Lira de. **Ondas Eletromagnéticas e Teoria de Antenas**. São Paulo: Érica, 2010.
- ALMEIDA, André Mendes. Legislação de TV. In: ALMEIDA, Candido José Mendes de; Araújo, Maria Elisa de (org). **As Perspectivas da Televisão Brasileira Ao Vivo**. Rio de Janeiro: Imago Ed.: Centro Cultural Cândido Mendes, 1995.
- ALVES, M. H. M. **Estado e Oposição no Brasil**. Petrópolis, Vozes, 1984
- AMARAL, Roberto. **O Ordenamento Constitucional - Administrativo Brasileiro e a Disciplina dos Meios de Comunicação de Massa: o caso da televisão: análise e prospectiva**. Perspectivas do Direito Público, Belo Horizonte: Del Rey, p. 465-486, 1995.
- AMORIM, Ana Paola. Os enigmas da herança do primeiro período Vargas na radiodifusão brasileira: ausência do público. In: **Em defesa de uma opinião pública: conceitos, entraves e desafios / Juarez Guimarães, Venício A. de Lima e Ana Paola Amorim (Orgs.)**. São Paulo: Paulus, 2014.
- ANATEL. Agência Nac. Telecomunicações. **Anatel dados**. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br>>. Acesso em: 05/10/ 2014).
- ANDI, Agência de Notícias dos Direitos da Infância. (2007) **Políticas Públicas de Comunicação**. Brasília, 2007.
- ARANHA, Márcio Iorio. **Políticas públicas comparadas de telecomunicações (Brasil-EUA)**. 2005. 210 f. Tese (Doutorado em Estudos Comparados Sobre As Américas) - Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília, Brasília – Distrito Federal.
- ARGENTINA. **Argentina Digital, Ley 27.078, 16 de dezembro de 2014a**. Relatório da Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA). Disponível em: <<https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNormativa/1087397/null>>. Acesso em 15/09/2015.
- ARGENTINA. **El impacto de la ley, 5 años de políticas de comunci3n audiovisual, marzo de 2014**. Relatório da Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA). Disponível em: <http://www.afsca.gob.ar/wp-content/uploads/2014/04/4-años-de-políticas-comunicacionales-marzo_2014.pdf>. Acesso em 15/08/2014.
- ARGENTINA. **Decreto nº 933 de 15 do julho de 2013**. Como base da Lei nº 17.741, de fomento à atividade cinematográfica nacional, regulamenta-se a obrigatoriedade de dublagem para a programação dos serviços de radiodifusão televisiva, incluindo os avisos publicitários e programas, expressada no idioma oficial ou nos idiomas dos Povos Originários entre outras

medidas. Informática Legislativa (InfoLeg), base de dados do Centro de Documentação e Informação do Ministério de Economia e Finanças Públicas. Disponível em: <<http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/217418/norma.htm>>. Acesso em: 20/05/2014.

ARGENTINA. **Resolução da AFSCA nº 2368 de 28 de dezembro de 2012**. Substitui Art. 3º R. 1348-A/12 para efeito de cálculo de quotas mínimas de produção independente local (Art. 65 Ley nº 26.522). Disponível em: <<http://www.afsca.gob.ar/resoluciones/>>.

ARGENTINA. **Constitución de la Nación Argentina**: publicación del Bicentenario – 1ª ed. Buenos Aires: Corte Suprema de Justicia de la Nación / Biblioteca del Congreso de la Nación / Biblioteca Nacional, 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.csjn.gov.ar/Constitucion-de-la-Nacion-Argentina-Publicacion-del-Bicent.pdf>>.

ARGENTINA. **Libertad de Expresion, dezembro de 2010a**. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Secretaria de Jurisprudencia.. Derecho de réplica - Supremacia - Tratados Internacionales - Medios de comunicación. Ekmekdján, Miguel Angel c/ Sofovich, Gerardo y otros - 7/07/1992 - Fallos:315:1492. Disponível em: <<http://www.csjn.gov.ar/data/lexpre.pdf>>. Acesso em 15/03/2015.

ARGENTINA. **Resolução da AFSCA nº 296 de 07 de setembro de 2010b**. Os titulares dos Serviços Audiovisuais por Subscrição por recepção fixa deverão determinar junto à geração própria de sinais de suas grades de programação. Disponível em: <<http://www.afsca.gob.ar/resultado>>. Acesso em: 20/06/2015.

ARGENTINA. **Decreto 1225, 31 de agosto de 2010c**. Regulamenta a Lei nº 26.522. Disponível em: <<http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/170000-174999/171306/norma.htm>>. Acesso em: 09/08/2015.

ARGENTINA. **Lei n. 26.522, de 10 de outubro de 2009**. Regúlanse los Servicios de Comunicación Audiovisual en todo el ámbito territorial de la República Argentina. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 10 out. 2009. Disponível em: <<http://afsca.gob.ar/ley-de-servicios-de-comunicacion-audiovisual-26-522/>>. Acesso em: 22 jul. 2013.

ARGENTINA. **21 pontos básicos pelo direito à comunicação, de 27 de agosto de 2004**. Documento elaborado pela Coalizão por uma Radiodifusão Democrática contendo 21 propostas indispensáveis por uma nova lei de radiodifusão da democracia que substitua a lei da ditadura ainda vigente. Disponível em: <<http://www.paralavictoria.com.ar/documentos/21puntos.pdf>>. Acesso em 20/04/2012.

ARGENTINA. **Decreto 1005, de 10 de setembro de 1999**. Modificaciones de la Ley Nº 22.285, a los efectos de posibilitar su adecuación a las transformaciones operadas en los campos económicos, social y tecnológico. Disponível em: <<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60146/norma.htm>>. Acesso em 22/06/2015

ARGENTINA. **Lei nº 25.156, de 25 de agosto de 1999a**. Dispões sobre acordos e práticas proibidas. Posições dominantes, concentrações e fusões. Disponível em: <<http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60016/texact.htm>>. Acesso em 24/03/2015.

ARGENTINA. **Lei nº 23.696, de 17 de agosto de 1989**. Dispõe sobre a emergência administrativa, introduzindo as privatizações e participação de capital privado de empresas privadas e

públicas, incluindo as emissoras de rádio e canais de televisão. Informática Legislativa (InfoLeg), base de dados do Centro de Documentação e Informação do Ministério de Economia e Finanças Públicas. Disponível em: <<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/04999/98/norma.htm>>. Acesso em: 20/03/2015.

ARGENTINA. **Lei nº 22.285, de 15 de setembro de 1980.** Fixa os objetivos, as políticas e as bases que devem ser observadas pelos serviços de radiodifusão, com de 116 artigos. Informática Legislativa (InfoLeg), base de dados do Centro de Documentação e Informação do Ministério de Economia e Finanças Públicas. Disponível em: <<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/17694/texact.htm>>. Acesso em 27/12/2014

ARGENTINA. **Decreto 340, de 26 de agosto de 1974,** no Boletín Oficial, nº 22.979, Ano LXXXI, de 26 de agosto de 1974. Disponível em: <<http://www.boletinoficial.gov.ar/>>. Acesso em 28/12/2013.

ARGENTINA. **Lei nº 19.798, de 22/08/1972.** Denominada *Ley Nacional de las Telecomunicaciones* dispõe sobre a normatização das telecomunicações em todo o território nacional. Informática Legislativa (InfoLeg), base de dados do Centro de Documentação e Informação do Ministério de Economia e Finanças Públicas. Disponível em: <<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/30000-34999/31922/texact.htm#1>>. Acesso em fevereiro de 2015

ARGENTINA. **Lei nº 14.241, de 22 de outubro de 1953.** Composta por 26 artigos, o *Servicio de Radiodifusión* define o serviço de radiodifusão como de interesse público e dispõe que outorga da licença aos particulares deve ser autorizada pelo Poder Executivo. A lei foi aprovada por senadores e deputados e publicada no *Boletín Oficial de la República de Argentina*, número 17.509, Ano: LXI, publicado em 22/10/1953. Disponível em: <<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60146/norma.htm>>. Acesso em 22/06/2015

ARGENTINA. **Decreto nº 13.474, de 14 de maio de 1946.** Aprova o manual de instruções para as estações de radiodifusão. Publicado no *Boletín Oficial de la República Argentina*, Ano LIV, nº 15.491, de 28/05/1946). Disponível em: <<http://www.boletinoficial.gov.ar/DisplayPdf.aspx?s=01&f=19460528> />. Acesso, 28/12/2013.

ARGENTINA. **Decreto 21.044, de 3 de maio de 1933,** entre os artigos 83º a 107º. Regula os serviços de radiodifusão entre 1933 y 1946. Disponível em: <http://www.qsl.net/lu1ea/reglamenta/dec21044_33.pdf>. Acesso 18/12/2013.

ARGENTINA. **Decreto de 21 de novembro de 1928.** Estabelece que o Ministério do Interior, por meio da Direção de Correios e Telégrafos, é responsável pela jurisdição de todos os serviços radiotelegráficos do país, entre os quais se incluem as radioemisoras. Ver Boletín Diario de Correos y Telégrafos, Tomo II, pág. 82, 1929. Disponível em: <<http://www.youbioit.com/en/article/shared-information/13952/que-es-la-ley-de-medios>>. Acesso 18/12/2013.

ARRIBÁ, Sergio. El peronismo y la política de radiodifusión en: Mastrini, Guillermo (ed.), **Mucho ruido y pocas leyes.** Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004). Buenos Aires: La Crujía, 2005, pp. 71-100.

ARRIGHI, G. **A ilusão do desenvolvimento.** 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

AZPIAZU, Daniel e SCHORR, Martín. Hecho. **Argentina:** industria y economia, 1976-2007.

Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores, 2010.

BALLESTER, Eliel C. **Derecho de respuesta**. Buenos Aires: Astrea, 1987.

BAYMA, Israel Fernando de Carvalho. **A concentração da propriedade de meios de comunicação e o coronelismo eletrônico no Brasil**. Artigo publicado no portal “Donos da Mídia”, em 2001. Disponível em: < <http://donosdamidia.com.br/artigos/texto/80>>. Acesso em 20/03/2015.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BARBOSA, Beatriz Costa. **Violações de Direitos Humanos e Regulação de Conteúdo na TV: Brasil em perspectiva comparada com França e Reino Unido**. 2013. 161 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas). Escola de Administração de Empresas de São Paulo - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP.

BARBOSA, Bia. **Coronéis eletrônicos continuam no Congresso**. Carta Capital, São Paulo: Editora Confiança Ltda, 04 de Novembro de 2014. Disponível em: < <http://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/coroneis-eletronicos-continuam-no-congresso-5968.html>>. Acesso em: 12/04/2015.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. Caderno da dívida externa, n. 69, PEDEX, São Paulo: Peres, 1994.

BATOR, Francis M.. **The Anatomy of Market Failure**. The Quarterly Journal of Economics, Vol. 72, No. 3 (Aug., 1958), pp. 351-379,: The MIT Press. Disponível em: <http://opim.wharton.upenn.edu/~sok/papers/b/Bator-market-failure.pdf>; <http://www.jstor.org/stable/1882231>. Acesso: 15/10/2015.

BECERRA, Martín; MASTRINI, Guillermo. **Novas regras no jogo das telecomunicações na Argentina**. NEWSLETTER: Año 2 - #9. Janeiro de 2015, do Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia (Observacom). Disponível em: <<http://observacom.org/novas-regras-no-jogo-das-telecomunicacoes-na-argentina/>>. Acesso em 20/09/2015.

_____. Transformações no sistema de meios de comunicação na Argentina do século XXI. In: **Meios de comunicação e democracia: além do Estado e do Mercado** / Bernardo Sorj (organizador) – Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011, p. 29-64.

BECERRA, Martín. Globalización, mercado e industrias culturales: resistencia o simulacro? In: **Diálogos pela Comunicación** - Revista Académica de la Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social (Felafacs). Ano 40 Disponível em: www.dialogosfelafacs.net/75/articulos/pdf/75MastriniBecerra.pdf. Acesso em: 10/03/2015.

_____. **Periodistas y magnates: estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina**. Buenos Aires: Prometeo e IPyS Ediciones, 2006.

_____. **Los dueños de la palabra: acceso, estructura y concentración de los medios en la América Latina del Siglo XXI**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2009.

BARROS, Chalini Torquato Gonçalves de. **Democratização da comunicação: discussão teórico-conceitual e análise comparada de ambientes regulatórios para o setor de televisão nos**

países do Mercosul. 2014. 370f. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) - Faculdade de Comunicação da Universidade Federal da Bahia - Salvador.

BECKER, Valdecir et all (Daniel Gambaro; Guido Lemos Souza Filho). Junho de 2015. **O impacto das mídias digitais na televisão brasileira: queda da audiência e aumento do faturamento**. Palavra Clave, vol. 18, nº 2, p. 341-373. Junho 2015. ISSN: 0122-8285.

BEIRED, José Luiz Bendicho. **Sob o signo da nova ordem: intelectuais autoritários no Brasil e na Argentina (1914 - 1945)**. São Paulo: Ed. Loyola, 1999.

BIGLIAZZI, Renato. Estados Unidos. **Estudo comparativo de modelos regulatórios nacionais**. Anatel: Brasília, 2007, p. 28-42. Disponível em: < <http://www.anatel.gov.br> >. Acesso em 24/09/2013

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOITO JR, Armando. **Política Neoliberal e Sindicalismo no Brasil**. Ed. Xamã, São Paulo, 1999.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. **Mercado Brasileiro de Televisão: Uma Abordagem Dinâmica**. 1986. 212 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.

_____. **Políticas de Comunicação e Economia Política das Telecomunicações no Brasil**. 2ª ed. Aracaju: Economia Política de las Tecnologías de las Información y de la Comunicación, v. 2, 2003.

_____. **Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?** São Paulo: Editora Paulus, 2007.

BORBA, Érika Loureiro et all. **O interesse público na perspectiva de Hobbes, Locke, Rousseau e Tocqueville**. In: Congresso de Administração, Sociedade e Inovação (CASI) – Volta Redonda/RJ, 6 e 7 de dezembro de 2012. Disponível em: <http://www.academia.edu/2361978/O_interesse_p%C3%ABblico_na_perspectiva_de_Hobbes_Locke_Rousseau_e_Tocqueville>. Acesso em 20/12/2014.

BOUERI, Aline Gatto. **Em vigência ‘plena’ há um ano, Lei de Meios argentina ainda não é inteiramente aplicada**. Operamundi, Buenos Aires, 29/10/2014.

BRANT, João. **Por que e como se limita a propriedade cruzada**. Artigo publicado, em 31/01/2011, no Observatório do Direito à Comunicação. Disponível em: <<http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=25290>>. Acesso em 21/11/2013.

BRASIL. **Portaria nº 294, de 30 de janeiro de 2015**. Estabelece o valor máximo da multa por infração às disposições da Lei nº 4.117, de 1962, às leis e aos regulamentos ou às demais normais aplicáveis aos serviços de radiodifusão e seus ancilares Diário Oficial da União (DOU), de 04 de Fevereiro de 2015, Seção 1, Pág. 28. Disponível em: < <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/85271380/dou-secao-1-04-02-2015-pg-28>>. Acesso em 21/11/2013.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. (2014a). **Pesquisa Brasileira de Mídia 2014: hábitos de consumo de mídia pela população brasileira**. Brasília: Secom.

BRASIL. **Lei nº 12.965, de 18 de junho de 2014**. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Diário Oficial da União - Seção 1 - 24/4/2014, Página 1. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm >. Acesso em: 30/09/2015.

BRASIL. **Portaria nº 112, de 22 de abril de 2013**. Aprova o Regulamento de Sanções Administrativas, que tem por objetivo estabelecer procedimentos, parâmetros e critérios para aplicação de sanções administrativas a entidades prestadoras dos serviços de radiodifusão, seus ancilares e auxiliares, por infração às leis, aos regulamentos e às normas aplicáveis aos serviços de radiodifusão, bem como em consequência da inobservância aos deveres decorrentes dos atos de outorga. Diário Oficial da União de 23 de abril de 2013. Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/portarias/26765-portaria-n-112-de-22-de-abril-de-2013>>. Acesso em: 30/09/2015.

BRASIL. **Decreto nº 8.061, de 29 de julho de 2013a**. Altera o Decreto nº 5.820, de 29 de junho de 2006, o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, aprovado pelo Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963, e dá outras providências. Presidência da República/Casa Civil/Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, DF. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8061.htm >. Acesso em 20 /09/2015.

BRASIL. **Decreto nº 7.670, de 16 de janeiro de 2012**. Altera o Decreto nº 52.795, que vigora desde 1963, no que se refere às regras para a concessão de novas emissoras de rádio e televisão. Pelo decreto, o conteúdo jornalístico, cultural e educativo será decisivo na escolha do vencedor da licitação.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 141, de 05/04/2011**. Dispõe sobre o direito de resposta ou retificação do ofendido por matéria divulgada, publicada ou transmitida por veículo de comunicação social. Disponível em: < <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/99754> >. Acesso em 21/11/2013.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal, em 30/04/2009**. ADPF 130 (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 130/Distrito Federal). Disponível em: <<http://re-dir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605411>>. Acesso em: 26/08/2015.

BRASIL. **Decreto nº 5.820, de 29 de junho de 2006**. Dispõe sobre a implantação do SBTVD-T, estabelece diretrizes para a transição do sistema de transmissão analógica para o sistema de transmissão digital do serviço de radiodifusão de sons e imagens e do serviço de retransmissão de televisão, e dá outras providências. Presidência da República/Casa Civil/Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, DF. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5820.htm >. Acesso em 20 /04/2015.

BRASIL. **Decreto nº 4.901, de 26 de novembro de 2003**. Institui o Sistema Brasileiro de Televisão Digital – SBTVD, e dá outras providências. Com alterações introduzidas pelos Decretos nº 5.102 de 11 de junho de 2004, e nº 5.393 de 10 de março de 2005. Presidência da República/Casa Civil/Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, DF. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4901.htm>. Acesso em 20 /04/2015.

BRASIL. Resumo do relatório da comissão federal de comunicação dos EUA, de 02 de junho de 2003a. Senado Federal, DF. Disponível em: <<http://www.danielherz.com.br/node/456>>. Acesso em julho de 2014.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 36, de 28 de maio de 2002. Dá nova redação ao art. 222 da Constituição Federal, para permitir a participação de pessoas jurídicas no capital social de empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens, nas condições que especifica. Diário Oficial da União, DF. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=222134&norma=234768>>. Acesso em 20/05/2015.

BRASIL. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Diário Oficial da União Online. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9472.htm>. Acesso em 20/07/2015

BRASIL. Lei Nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995. Dispõe sobre o Serviço de TV a Cabo e dá outras providências. Presidência da República/Casa Civil/Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8977.htm>. Acesso em 20 /04/2015

BRASIL. Lei Nº 8.884, de 11 de junho de 1994. Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. Presidência da República/Casa Civil/Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8884.htm>. Acesso em 20 /04/2015.

BRASIL. Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991. Institui o Conselho de Comunicação Social, na forma do art. 224 da Constituição Federal e dá outras providências. Presidência da República/Casa Civil/Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8389.htm>. Acesso em 20/02/2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. São Paulo: Ed. Atlas, 1988.

BRASIL. Decreto-lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967. Complementa e modifica a Lei número 4.117 de 27 de agosto de 1962. Presidência da República/Casa Civil/Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, DF. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0236.htm>. Acesso em 20 /08/2015

BRASIL. Lei nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967a. Extinta pelo Supremo Tribunal Federal, em 2009, ela regulava a liberdade de manifestação do pensamento e de informação.

BRASIL. Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. Presidência da República/Casa Civil/Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, DF. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4117.htm>. Acesso em 20 /04/2015

BRASIL. Relatório nº 24, de 21 de novembro de 1962a. Diário Oficial do Congresso Nacional, Brasília, DF. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940->

1949/decreto-lei-2073-8-marco-1940-412107-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso 24/01/2015.

BRASIL. **Decreto-lei nº 7.666, de 22 de junho de 1945.** Dispõe sobre os atos contrários à ordem moral e econômica. Publicado pela Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del7666.htm>. Acesso em: 10/08/2015.

BRASIL. **Decreto nº 2.073 de 8 de março de 1940.** Incorpora ao patrimônio da União a Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande e todo o acervo das Sociedades "A Noite", "Rio Editora" e "Rádio Nacional". Legislação Informatizada da Câmara dos Deputados, DF. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2073-8-marco-1940-412107-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso 24/01/2015.

BRASIL. **Decreto nº 21.111 de 1º de março de 1932.** Regulamenta os serviços de radiocomunicação, instituindo a publicidade como meio que possibilita a radiodifusão como negócio. Legislação Informatizada da Câmara dos Deputados, DF. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21111-1-marco-1932-498282-publicacaooriginal-81840-pe.html>>. Acesso 20/01/2015.

BRASIL. **Decreto nº 20.047, de 27 de maio de 1931.** Expressa os padrões técnicos exigidos fundamentais para o uso correto do espectro na prestação do serviço e para a não-interferência nas emissões dos concorrentes. É o momento em que o rádio inicia seu processo de conversão para meio de comunicação de massas, inclusive com o Estado como proprietário. Legislação Informatizada da Câmara dos Deputados, DF. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20047-27-maio-1931-519074-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 20/01/2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; DINIZ, Eli. **Depois do consenso neoliberal, o retorno dos empresários industriais?** Revista Brasileira de Ciências Sociais: Setembro, 2007. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2007/07.03.Empres_C3_A1riosEliDiniz-BresserPereira.9Outubro07.pdf>. Acesso em 20/12/2014.

_____. **A crise da América Latina: consenso de Washington ou a crise fiscal?** Aula magna no XVIII Encontro Nacional de Economia da Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia, em 04/12/1990, em Brasília. Publicado em *Pesq. Plan. Econ.*, Rio de Janeiro, v.21, n.1, p.3-24, abr. 1991. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/883/820>>. Acesso em: 10/11/2014.

BRICS. **IV Cúpula mundial Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.** Informações publicadas, em 2014, no site do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Disponível em: <<http://brics.itamaraty.gov.br/>>. Acesso em 20/03/2015.

BRITTOS, Valério Cruz; COLLAR, Marcello Schmitz. Direito à comunicação e democratização no Brasil. In: **Democracia e Regulação dos meios de comunicação de massa**/Enrique Saraiva, Paulo Emilio Matos Martins, Octavio Penna Pieranti (orgs). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008, p. 71 a 90.

BRITTES, Jussara Gorski. **Políticas de Comunicação no Mercosul: do nacional ao mega-regional.** 1997. 189f. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social). Universidade Metropolitana de São Paulo. São Bernardo do Campo, 1997.

BROCK, Gerald W. **Telecommunications policy for the information age: from monopoly to competition**. Cambridge/London: Harvard University Press, 1994.

BROPHY, James J. **Basic Electronics for Scientists**. USA: McGraw-Hill, 1977.

BLUMER, J. (1992), **Television and the Public Interest: Vulnerable Values in West European Broadcasting**, London: Sage Publications, Broadcasting Standards Council.

BUENOS AIRES. Corte Suprema de Justicia de la Nacion. **Sentença de Ação Declarativa**. Grupo Clarín S.A. y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional y otro s/ Acción. Relator Carlos C. Fayt. 29 de outubro de 2013. Infojus: NV6327. Disponível em: <http://www.infojus.gob.ar/jurisprudencia/NV6327-grupo_poder_accion-federal-2013.htm?0>. Acesso em 25/07/2014.

BURKE, John. **An Historical-Analytical Study of the Legislative and Political Origins of the Public Broadcasting Act of 1967**. EUA: Arno Press, 1979. Ver em: <http://cspcs.sanford.duke.edu/sites/default/files/descriptive/public_broadcasting.pdf>. Acesso em 30/09/2013

CADERNO da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (1ª Confecom). Comunicação: Meios para a Construção de Direitos e de Cidadania na Era Digital. Sistematização da Fundação Getúlio Vargas, 10/06/2010. Disponível em: <http://www.mc.gov.br/component/docman/doc_download/480-caderno?Itemid=13217>. Acesso em: 20/02/2013)

CALABRE, Lia. **Políticas públicas culturais de 1924 a 1945: o rádio em destaque**. Revista Estudos Históricos v. 1, n. 31. FGV de Periódicos e Revistas: São Paulo, 2003, p. 161-181. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2190/1329>>. Acesso em 12/11/nASS2014.

_____. **A era do rádio**. Rio de Janeiro: Jorge Zaar Ed., 2002.

CALDAS, Maria das Graça Conde. **Políticas de Comunicação no Brasil: de Sarney a FHC**. Ensaios e Comunicação, Campo Grande, Uniderp, v.1, n. 1, p. 39-48, abril, 1998.

CAMARGOS, Marcos Antônio de. **Reflexões sobre o cenário econômico brasileiro na década de 90**. XXII Encontro Nacional de Engenharia de Produção Curitiba – PR, 23 a 25 de outubro de 2002.

CAMPOS Humberto Alves de. **Falhas de mercado e falhas de governo: uma revisão da literatura sobre regulação econômica**. Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial., Brasília, v. 5, n. 2, p. 341-370, jul./dez. 2008

CANNITO, N. **A televisão na era digital: interatividade, convergência e novos modelos de negócios**. São Paulo: Summus, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**, 6ª Ed. Coimbra: Almedina, 1995.

CAPPARELLI, Sérgio; RAMOS, Murilo C.; SANTOS, Suzy. A nova televisão no Brasil e na Argentina. In: _____ et al. **Enfim, Sós: A nova televisão no Cone Sul**. Porto Alegre: LPM, 1999. p.11.

CARDOSO, F. H. e FALLETO, E.. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**,

Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

CARDOSO, F. H.. **Autoritarismo e Democratização**, RJ, Paz e Terra, 1975

CARDOSOJR., José Celso; SIQUEIRA, Carlos H. R. **Desafios ao desenvolvimento brasileiro: contribuições do conselho de orientação do Ipea**. v. 1. Brasília: Ipea, 2009. Moura Orlando

CARTA MAIOR. **Ley de Medios argentina é modelo**, diz relator da ONU. 17/10/2012. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=21094>. Acesso em: 10/12/2012.

CARVALHO, Alberto Arons de; CARDOSO, António Monteiro; FIGUEIREDO, João Pedro. **Direito da comunicação social**. Lisboa: Editorial Notícias, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. **Mandonismo, corenelismo e clientelismo: uma discussão conceitual**. In: _____. Pontos e Bordados: escritos de história e política. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

CARVALHO, Fernando J. Cardim. **Bretton Woods aos 60 anos**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/bretton_woods_aos_60_anos.Pdf>. Acesso em 19/06/2011.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. – 9ª ed. – São Paulo: Paz e Terra, 2006.

CASTRO, A. B. e SOUZA, F. E. P. **A Economia Brasileira em Marcha Forçada**. São Paulo/Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988

CHAGAS, Genira. **Radiodifusão no Brasil: poder, política, prestígio e influência**. São Paulo: Atlas, 2012.

CHANTAL, François. **La polyarchie vue de gauche**. Suivi d'un entretien avec Robert A. Dahl, université Yale. Raisons politiques. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, n.1, p. 155-191, février 2001.

CHAMBERS, W. N.. Party Development and the American Mainstream. In: CHAMBERS, W. N. & BURNHAM, W. D. (eds.). **The American Party Systems: Stages of Political Development**. New York: Oxford, 1967.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e Democracia**. São Paulo: Moderna, 1984

CHUDNOVSKY, Daniel. **La larga gestación de La reciente crisis argentina**. In: In: BOYER, Robert e NEFFA, Julio C. (org.) **La economía argentina y su crisis (1976- 2001): visiones institucionalistas y regulacionistas**. Miño y Dávila editores, 2004

COELHO, Júlio César. **E-Gov e Comunicação: estudo do portal da Prefeitura de Juiz de Fora**. 2009. 187 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Faculdade de Comunicação Social – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG.

COELHO, André Felipe Canuto. **Assimetria informacional e colapso regulatório: o caso da Anatel**. RDPE, Editora Fórum, ano 5, n.17, p. 09-40, janeiro/março 2007.

COHEN, Joshua. **For a democratic society**. In: FREEMAN, S. (org.). *The Cambridge Companion to Rawls*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CONFECOM. **Caderno da 1ª Conferência Nacional de Comunicação**. Publicação do Ministério das Comunicações. Brasília, Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República/Fundação Getúlio Vargas, 2010.

CORSI, Francisco Luiz. **Política econômica e política externa: uma análise comparativa do Brasil e da Argentina (1930-1945)**. Porto Alegre: PPGE-UFRGS, 2012 (Texto para discussão).

_____. **Crise do capitalismo e reestruturação da economia mundial**. As estratégias de desenvolvimento na América Latina. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – ANPUH, XXVI, julho/2011, São Paulo. **Anais Eletrônicos do Simpósio Nacional de História**. São Paulo: USP, 2011. Disponível em: <http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300637364_ARQUIVO_Artigo2ANPUH2011.pdf>. Acesso em 20/10/2014.

CORTINA, Adela. **Cidadãos do mundo: para uma teoria da cidadania**. São Paulo: Loyola, 2005.

CPB – Corporation for Public Broadcasting. **Public Media's Services to Minority and Diverse Audiences**. Publicação da CPB destinado ao Congresso dos EUA. Washington: 2011. Disponível em: <<http://www.cpb.org/aboutcpb/reports/diversity/11diversity.pdf>>. Acesso em 13/12/2014.

CREMONESE, Dejalma. **Neoliberalismo: o capitalismo globalizado**. Ijuí/RS, 2001. Disponível em: <<http://ipd.unijui.tche.br/ipdcidadania/artigo5.html>>. Acesso em: 23 out. 2004.

CRUZ, Sebastião C. Velasco.. **Globalização, democracia e ordem internacional**. Ensaio de teoria e história. Campinas/São Paulo: Editora da Unicamp/Editora UNESP, 2004. 294p.

CUNHA, Mágda Rodrigues da; HAUSSEN, Doris Fagundes (Orgs.) **Rádio brasileiro: episódios e personagens**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.

CUNHA, André Moreira; FERRARI, Andrés. **A Argentina depois da conversibilidade: um caso de novo-desenvolvimentismo?** Revista de Economia Política, vol. 29, nº 1 (113), pp. 3-23, janeiro-março/2009.

DAGNINO, Evelina. **Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania**. In: Dagnino, Evelina (org.). *Anos 90 - Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1994.

DANIELS, Norman. **Equal Liberty and Unequal Worth of Liberty** in: *Reading Rawls, Critical Studies in Rawls' a Theory of Justice*. Stanford: Stanford University Press, 1989.

DAHL, ROBERT. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

_____. **Sobre a democracia**. Brasília: EdUNB, 2001.

_____. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Ed. da USP, 1997.

_____. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1989.

- _____. **Dilemmas of Pluralist Democracy**. New Haven: Yale University, 1982.
- _____. **Political Oppositions in Western Democracies**. New Haven: Yale University, 1966.
- DANTAS, M. (2002). **A lógica do capital-informação**. A fragmentação dos monopólios e monopolização dos fragmentos num mundo de comunicações globais. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Contraponto. v. 1. 262 p.
- D'ARCY, Jean. **Direct Satellite Broadcasting and the Right to Communicate**. In: Right to Communicate: Collected Papers. L. S. Harms, Jim Richstad, and Kathleen A. Kie. Editors. Honolulu: University of Hawaii Press, 1977. pp. 1-9.
- D'AVILA FILHO, Paulo M. **O clientelismo como gramática política universal**. Physis. Rio de Janeiro: IMS/Uerj, v.13, n.2, 2004.
- DELGADO, I. G. .(2015a) **Política Industrial para os setores farmacêutico, automotivo e têxtil na China, Índia e Brasil**. Texto para Discussão (IPEA. Brasília), v. 2087, p. 1-74, 2015.
- _____. (2015) **Política industrial na China, na Índia e no Brasil: legados, dilemas de ordenação e perspectivas**. Texto para Discussão N° 2059. Brasília: IPEA
- _____. (2010) **Desenvolvimento, empresariado e política industrial no Brasil**. In: LEO-POLDI, M. A.; MANCUSO, W. P.; IGLECIAS, W. (orgs.). **Estado, Empresariado e Desenvolvimento no Brasil: Novas Teorias, Novas Trajetórias**. São Paulo: Editora de Cultura.
- _____. (2001) **Previdência Social e Mercado no Brasil – a presença empresarial na trajetória da política social brasileira**. São Paulo: LTr.
- _____. **Fragmentos para uma Reflexão sobre a Natureza do Bem Público** (Disponível em <http://www.mestradohistoria.ufjf.br/>). In: X Encontro Regional de História - ANPUH - MG, 1996, Mariana - MG. Caderno de Resumos - X Encontro Regional de História, 1996. p. 65-65.
- DELGADO, I. G. et all (CONDÉ, E.S., ESTHER, A.B., SALLES, H.M). **Cenários da Diversidade – variedades de capitalismo e política industrial nos EUA, Alemanha, Espanha, Coréia, Argentina, México e Brasil (1998-2008)**. Dados. Rio de Janeiro, v. 53, p. 959-1008, 2010.
- DINIZ, Eli. **Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90**. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 38, nº 3, 1995. pp. 385-415.
- DOWNS, Antony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.
- DUGUIT, Léon. **Traité de droit constitutionnel**. Imprensa: Paris, Fontemoing, 1927.
- Elbert, B. R., **The Satellite Communication Applications Handbook**. Artech House, Norwood, MA, 1997.
- ELÍADES, Analía G.. **Historia legal de la Radio y TV en Argentina**. Artigo publicado em

10/04/2008, no “Blog Derecho de la Comunicación”, da Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata. Disponível em: <<http://derechodelacomunicacion.blogspot.com.br/2008/04/historia-legal-de-la-radio-y-tv-en.html?spref=bl>>. Acesso em 19/12/2013.

ELIOMAR FILHO, José. **Tentativas de integração nacional brasileira na primeira metade do século XX**. Para Onde!? v. 4, nº 2, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/paraonde/article/view/22113>. Acesso em: janeiro/2015.

EMERITZ, Robert E.. **The Telecommunications Act of 1996**. Pike & Fisher, EUA, 1996.

EUA. **Boletim informativo da FCC, de 23 de janeiro de 2015**. Documento dispõe sobre multa aplicada pela FCC à Univision em 20 mil dólares. Disponível em: <<http://www.fcc.gov/document/univision-pay-20k-misusing-eas-tones-over-nyc-radio-station>>. Acesso em 30/01/2015.

EUA. **Relatório Quadrennial Regulatorio de 2014a**. Disponível em:<<https://www.fcc.gov/document/2014-quadrennial-regulatory-review>>. Acesso: 20/01/2015.

EUA. **Title 47 of the United States Code. 20/09/2014**. Leis reunidas no Electronic Code of Federal Regulations (e-CFR): The Communications Act of 1934, the Communications Assistance for Law Enforcement Act, the Launching and Our Communities' Access to Local (LOCAL) Television Act of 2000. Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/uk-pga/1996/55/contents>>. Acesso em: 20/09/2014.

EUA. **The Public and Broadcasting: How to Get the Most Service from Your Local Station, de julho de 2008**. Documento fornece uma breve visão geral da regulação da FCC dos licenciados de rádio e televisão, descrevendo como as estações de transmissão devem proceder diante de várias regras relativas à transmissão de programação e outras providências. Disponível em: <http://transition.fcc.gov/mb/audio/decdoc/public_and_broadcasting.pdf>. Acesso em 30/01/2015.

EUA. **Relatório da Conferência, em 31 de janeiro de 1996**. Waiving points of order against the conference report to accompany s. 652, The Telecommunications Act of 1996. Câmara dos Deputados, Congresso 104, Sessão 2d, H.Rept. 104-458, p. 1. Disponível em: <ftp://ftp.fcc.gov/pub/Bureaus/OSEC/library/legislative_histories/1748.pdf>. Acesso em 24/06/2014.

EUA. **Telecommunications Act of 1996a**. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-104s652rs/html/BILLS-104s652rs.htm> >. Acesso em 12/07/2014.

EUA. Suprema Corte dos EUA. **Red Lion Broadcasting**. (1969). Co., Inc. v FCC, 395 EUA 367 Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/395/367/case.html#375>>. Acesso em 01/10/2013.

EUA. **Communications Act of 1934** (47 U.S.C. 151 [1934]). Federal Communications Commission (FCC) The Library of Congress. Disponível em: https://transition.fcc.gov/Reports/1934_new.pdf. Acesso em: 12/06/2013.

EUA. **Public Law nº. 632, 23 de fevereiro de 1927**. 69th Congress. An Act for the regulation of radio communications, and for other purposes. Disponível em: <http://www.americanradiohistory.com/Archive-FCC/Federal_20Radio_20Act_201927.pdf>. Acesso em 12/09/2013.

EUA. **Constituição dos EUA de 1789**. Legal Information Institute. 1992. Disponível em: <https://www.law.cornell.edu/constitution/first_amendment>. Acesso em: 20/07/2013.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: a formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 1973.

FARIA, Luiz Augusto Estrella. **Centro, periferia e dependência: a crise do fordismo lá e cá**. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 18, n.2, p. 237-263, 1997

FAUSTO, Boris; DEVOTO, Fernando J.. **Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002)**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

FAXINA, E. **Do mercado à cidadania: o desafio das transformações dos sujeitos discursivos, das institucionalidades e das narrativas jornalísticas na TV pública brasileira**. São Leopoldo: Unisinos, 2012.

FELIPE, Sônia. Rawls: uma teoria ético-política da justiça. In: OLIVEIRA, Manfredo A. **Correntes fundamentais da ética contemporânea**. 1. ed. Petrópolis (RJ): Editora Vozes, 2000. p. 133-162.

FAGNANI, Eduardo. **Política Social no Brasil (1964-2002): Entre a Cidadania e a Caridade**. 2005. 587 f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas/Política Social) - Instituto de Economia da Universidade de Campinas, Campinas - São Paulo.

FERNANDES, Antonio Sérgio Araújo. **O Capital Social e a Análise Institucional e de Políticas Públicas**. In RAP, Rio de Janeiro 36 (3), 375-398, maio/junho 2002.

FERRARETTO, Luiz Artur. Roquette-Pinto e o ensino pelo rádio. In: MEDITSCH, Eduardo; ZUCULOTO, Valci (Org.). **Teorias do rádio: textos e contextos**. Florianópolis: Insular, 2008.v. 2, p. 27-35.

_____. **Rádio: o Veículo, a História e a Técnica**. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2001.

FIANI, Ronaldo. **Teoria da Regulação Econômica: Estado Atual e Perspectivas Futuras**. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/grc/pdfs/teoria_da_regulacao_economica.pdf. Acesso em: 15.12.2014.

FIELD, Alexander J. The regulatory history of a new technology: electromagnetic telegraphy. p. 245. In: **The Law Review of Michigan State University** – Detroit College of Law. Second Annual Quello: Telecommunications Policy and Law Symposium. Volume 2, Summer (2001), p. 245-253.

FILGUEIRAS, Luiz. **O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico**. En publicación: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C05Filgueiras.pdf>

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub et al. **Governos Minoritários no Presidencialismo Latino-Americano: Determinantes Institucionais e Políticos**. DADOS – Revista de Ciências So-

ciais, Rio de Janeiro, vol. 55, no 4, 2012, pp. 839 a 875. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v55n4/v55n4a01.pdf>>. Acesso em: 20/11/2014

FIORI, José Luis. Formação, expansão e limites do poder global. In: J.L Fiori (org), **O Poder Americano**. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

_____. De volta à questão da riqueza de algumas nações. In: J.L Fiori (org), **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

_____. Globalização, hegemonia e império. In J.L Fiori (org), **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

FONSECA, Francisco C. Pinto da. **Reforma política: democracia ou plutocracia?** Revista eletrônica Le Diplomatique Brasil. Em 1º de abril de 2015. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1843>>. Acesso em: 20/10/2015

_____. **A mídia contra a democracia**. Revista eletrônica Le Monde Diplomatique Brasil, edição 63, 2 de outubro de 2012. Disponível em: 2015<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1273>>. Acesso em: 20/05/2015

_____. **Mídia, poder e democracia: teoria e práxis dos meios de comunicação**. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 6. Brasília, julho - dezembro de 2011, p. 41-69.

_____. **Liberalismo autoritário: discurso liberal e práxis autoritária na imprensa brasileira**. São Paulo: Hucitec, 2011a.

_____. **Mídia e Poder: elementos conceituais e empíricos para o desenvolvimento da democracia brasileira**. IPEA. Brasília, 2010.

_____. **O Consenso Forjado: a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil**. São Paulo: Editora Hucitec, 2005.

_____. **Mídia e democracia: falsas confluências**. Revista de Sociologia e Política, nº 22, 13-24 de junho 2004. Universidade Federal do Paraná.

FRANCISQUINI, Renato. **A Democracia e o Sistema Mediático: proposta de um modelo de análise**. 2009. 127 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política/ Teoria Política Contemporânea) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

FRATESCHI, Yara Adario. **Filosofia da Natureza e Filosofia Moral em Hobbes**. Cad. Hist. Fil. Ci., Campinas, Série 3, v. 15, n. 1, p. 7-32, jan.-jun. 2005.

FILHO, Laurindo Leal. **Quarenta anos depois, a TV brasileira ainda guarda as marcas da ditadura**. REVISTA USP, São Paulo, n.61, p. 40-47, março/maio 2004.

FURTADO, Celso. **A Economia Latino-Americana - Formação Histórica e Problemas Contemporâneos**. São Paulo, Companhia das Letras, 2007.

GABRIEL, Ivana Mussi. **Poder regulamentar no sistema jurídico brasileiro**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 14, nº 2199, 9 jul. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/13119>>. Acesso em: 12/07/2015.

GARNHAM, Nicholas. **Capitalism and communication** (global culture and Economics of information). London: Sage Publications, 1990.

GERALDO, Judith. **No 7D, todos dentro da lei**. Revista MídiaComDemocracia, publicação do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, de 2012, nº 13. p.22-23. Disponível em: <<http://issuu.com/fndc/docs/edicao-n-13?e=9087298/4503590#search>>. Acesso em: 13/10/2014.

GINDRE, Gustavo. **Organizações Globo**: saiba quais empresas do Grupo Globo. Blog do Gindre, 21/12/2014. Disponível em: <<http://gindre.com.br/conheca-as-organizacoes-globo/#>>. Acesso em: 20/08/2015.

GINIGER, Luis Pablo. **Legislación y concentración mediática en la Argentina**. Revista del CCC, an. 1, n. 1, set./dez., 2007. Disponível em <<http://www.iade.org.ar/uploads/c87bbfe5-d04c-6202.pdf>>. Acesso em 20 junho 2013

GILROY, A.A. **Proposals for Revision of the Communications Act of 1934**: Telecommunications Issues. Washington D.C: UNT Biblioteca Digital, 1982. Disponível em: <<http://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metacrs8789/>>. Acesso em 20/09/2013.

GODINHO, Pedro et all (Rui Silva e Vitor Pelado). **A televisão via satélite**. 2004.33f. Trabalho (Licenciatura em Engenharia Eletrotécnica e de Computadores). Universidade Técnica de Lisboa - Instituto Superior Técnico, Lisboa, Portugal.

GODOY, Miguel Gualano. **Constitucionalismo e Democracia**: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella. 2011. 140 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR.

GÓES, Laércio Torres. **Relatório MacBride 30 anos**: concentração midiática, mídia alternativa e Internet. Salvador: 2010. Acesso em 20/07/2012. Disponível: <<http://www.laercio-goes.com.br/escritos.php>>.

GOMES, Pedro G. **Comunicação Social**: filosofia, ética, política. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 1997.

_____. **Propaganda política, ética e democracia**. In: Mídia, eleições e democracia (p. 53-90)/Heloiza Matos (Orgs.). São Paulo: Scritta, 1994.

GOMES, Wilson. **Transformações da política na era da comunicação de massa**. São Paulo: Paulus, 2004.

GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M.. **Comunicação e democracia**: problemas e perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008.

GOMES, Wilson. **Tocqueville não via TV**: Capital Social, Democracia e Televisão em Robert Putnam. In: GT de Comunicação e Política no XV Encontro da Compós na UNESP, Bauru, 2006.

GÖRGEN, James. **Sistema Central de Mídia**: proposta de um modelo sobre os conglomerados de comunicação no Brasil. 2009. 142 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Informação) – Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS.

GOUGH, J. W. **A Teoria de Locke sobre a Propriedade**, in QUIRINO, Célia Galvão e SADEK, Maria Tereza (org.). *O Pensamento Político Clássico: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu e Rousseau*. São Paulo: Martins Fontes, pp. 187-218, 2003.

GRANT, Tina. **International Directory of Company Histories**, Vol. 33. St. James Press, 2000. Disponível em: < <http://www.fundinguniverse.com/company-histories/marconi-plc-history/>>. Acesso em 27/08/2014

GROS, Denise Barbosa. **Institutos liberais, neoliberalismo e políticas públicas na Nova República**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* - vol. 19, Nº. 54/fevereiro/2004.

GRUGEL, Jean e RIGGIOZZI, Maria Pia. **The return of the State in Argentina**. Disponível em: < http://www.worldconomyandfinance.org/working_papers_publications/working_paper_PDFs/WEF0018.pdf>. Acesso em: 12/12/2014.

GUIMARÃES, Juarez et all. **Em defesa de uma opinião pública: conceitos, entraves e desafios** / Juarez Guimarães, Venício A. de Lima, Ana Paola Amorim (Orgs.). São Paulo: Paulus, 2014.

HABERMAS, Jürgen. **Caos da Esfera Pública**. Folha de São Paulo, São Paulo, 13/08/ 2006. Caderno Mais. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs13_08200605.htm. Acesso em: 10/12/2012.

_____. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Vol. II. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. **Três modelos normativos de democracia**. In: *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, Rio de Janeiro, nº 36, 1995, pp. 39-53.

HACKER, Jacob. *The Historical Logic of National Health Insurance: Structure and Sequence in the Development of British, Canadian, and U.S. Medical Policy*. In: **Studies in American Political Development**, Vol. 12 , de 01/04/1998, p 57–130. Publicado online pela Cambridge University Press, em 08/09/2000. Disponível em: <<http://faculty.washington.edu/jwilkker/571/571readings/Hacker.pdf>>.

HACKER, Jacob. *The Historical Logic of National Health Insurance: Structure and Sequence in the Development of British, Canadian, and U.S. Medical Policy*. In: **Studies in American Political Development**, Vol. 12 , de 01/04/1998, p 57–130.

HALL, Roland F.L. 1994. **The Fairness Doctrine and the First Amendment**: Phoenix Rising. *Mercer Law Review*(winter).

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. – 3ª ed. – Os Pensadores – São Paulo: Abril Cultural, 1985.

HARMS, L. S.. **An emergent communication policy science content, rights, problems and methods**. 1976. Department of Communications of Hawaii University, em Honolulu. Acesso em 10/07/2012. Disponível em: < <http://www.righttocommunicate.org/viewDocument.atm?sectionName=rights&id=36>>

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo, Edições Loyola, 1992.

HAUSSEM, Doris Fagundes. **Rádio e política: tempos de Vargas e Perón**. Porto Alegre: EdipucRS, 2001, p.29. Disponível em: < <http://books.google.com.br>>. Acesso em: 22/12/2013.

HEBERLÊ, Antônio Luiz O.; SAPPER, Sadi Macêdo. **Regulações da comunicação social na Constituição Federal do Brasil**. UNIrevista - Vol. 1, nº 3: (julho 2006).

HERMAN, Edward; CHOMSKY, Noam. **A Manipulação do Público**. São Paulo: Futura, 2003.

HERVIER, Benoît. **Brazil, the country of 30 Berlusconis**. 24/01/2013. Website oficial dos Reporters Without Borders. Relatório examina todas as deficiências do panorama midiático deste gigante país sul-americano. Baseia-se em missões de visitas ao Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília, em novembro 2012. Disponível em: <<http://en.rsf.org/bresil-thirty-berlusconis-south-american-24-01-2013,43938.html>>; <http://en.rsf.org/IMG/pdf/brazil_report.pdf>. Acesso em:20/02/2013).

HERZ, Daniel. **A história secreta da Rede Globo**. Porto Alegre: Tchê! Editora Ltda., 1987.

HEYWOOD, Andrew. **Ideologias Políticas: do liberalismo ao fascismo**. Vol.1, 1ª ed.. São Paulo: Ática, 2010.

HIDALGO, Daniela Boito Maurmann. **Sujeito proprietário e sujeito excluído: uma abordagem em direção à retomada da intersubjetividade e da face do “outro”**. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD). Porto Alegre, 1(2):57-74 julho-dezembro 2009.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Coleção Os Pensadores, São Paulo: Abril, 1974.

HOBBSAWM, Eric. **A Era dos Extremos: o breve século XX**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOOGE, Marc. (2002) **Television and Civic Attitudes - The Effect of Television Time, Programmes and Stations**. In: Ethical Perspectives, Volume 9, issue 4, December.

HORWITZ, Robert Britt. **A ironia de reforma regulatória: a desregulamentação das telecomunicações norte-americanas**. Oxford University Press, 1989).

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2012). **Pesquisa nacional por amostra de domicílios**. Vol. 32. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/59/pnad_2012_v32_br.pdf (Data de consulta: 17 may. 2014).

IMMERGUT, E. **As Regras do Jogo: A Lógica da Política de Saúde na França, na Suíça e na Suécia**. RBCS. Nº 30/fevereiro de 1996.

INTERVOZES. **Informativo de Novembro 2007**. Disponível em: < http://www.intervozes.org.br/publicacoes/revistas-cartilhas-e-manuais/revista_concessoes_web.pdf>. Acesso em

23/08/2012

_____. **Tendências regulatórias dos serviços de comunicações nos EUA.** Artigo/análise, de 29/10/2007a. Disponível em: < <http://www.intervozes.org.br/direitoa-comunicacao/?p=19624> >. Acesso em 20/11/2014

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos / organizadores: Rodrigo Pimentel Ferreira Leão, Eduardo Costa Pinto, Luciana Acioly.**- Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_achinaglobal.pdf >. Acesso em junho de 2015.

_____. **Macroeconomia para o desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2010.

KEESE, Christoph. **Desafios regulatórios em tempos de transformação digital: um olhar sobre publicações e editoras europeias.** In: **Meios de comunicação e democracia: além do Estado e do Mercado/Bernardo Sorj (organizador) – Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011**

KEYNES, J. M.. **Essays in persuasion.** London: Macmillan, 1972.

_____. **Keynes: economia.** São Paulo: Ática, 1978.

_____. **A teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro.** São Paulo: Abril Cultural, 1983.

_____. (org.). **Ensaio sobre John Maynard Keynes.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

KINGDON, John – **Agendas, alternatives, and public policies.** Londres: Longman, 2003.

KISCHINHEVSKY, Marcelo. Descaminhos da digitalização do rádio no Brasil. In: **SOCI-COM debate: democratização da comunicação / Maria Berenice Machado, Ruy Sardinha Lopes (Orgs.) - São Paulo: Socicom, 2014.**

KROTOSZYNSKI, Ronald J. ‘The separation of legislative and executive powers’ in Tom Ginsburg, Rosalind Dixon (eds) **Comparative Constitutional Law**, Cheltenham: Edward Elgar, 2011, p 248.

KUSHNIR, Beatriz. **Cães de Guarda: jornalistas e censores, do AI-5 à Constituição de 1988.** São Paulo: Boitempo, 2012.

LA MAÑANA. **Pruebas sobre el vínculo Clarín-Videla.** Córdoba/Argentina, edição eletrônica de 12 de abril de 2010. Disponível em: <<http://www.lmcor-doba.com.ar/nota.php?ni=9691>>. Acesso em 27/12/2013.

LAMOUNIER, B. (org). **De Geisel a Collor: o balanço da transição,** São Paulo, Sumaré/IDESP, 1990.

LARA, Glauciene Diniz. **Desconcentração na Comunicação Audiovisual Argentina: três anos de tensões pela implementação da Lei de Meios.** Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília, 2013. Disponível em: < <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/>

13894/1/2013_GlaucieneDinizLara.pdf>.

LARANJEIRA, S. (1998). **Reestruturação no Setor de Telecomunicações**. Inovações tecnológicas, privatização e desregulamentação (aspectos da realidade brasileira). Disponível em: <http://www.ufrgs.br/ppgsocio/Reestrutura%C3%A7%C3%A3o%20telecom.pdf>. Acesso em: 10/11/2006.

LAUAR, Vinícius Gontijo; CUNHA, Patrícia Helena. **A Recuperação da Economia Argentina: origens, dinâmica e desafios**. In: XII Encontro Nacional de Economia Política, 2007, São Paulo. XII Encontro Nacional de Economia Política - Brasil e América Latina no Capitalismo Contemporâneo- Caderno de Resumos, 2007.

LEAL, Sayonara de Amorim Gonçalves. **Os Mecanismos de Controle-Público/Social Presentes no Regulamento do Setor de Telecomunicações no Brasil: A Lei Geral de Telecomunicações e o Regimento Interno da Agência Nacional de Telecomunicações**. 2001. 287 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação - Universidade Federal de Brasília. Brasília, DF.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LEAP/2020. **Announce Spéciale Crise Systémique Globale Septembre 2008**. Boletim 23, de 24/09/2008, do Laboratoire Européen d'Anticipation Politique - LEAP/Europe 2020. Disponível em: <http://www.leap2020.eu/LEAP-2020-Announce-Speciale-Crise-Systemique-Globale-Septembre-2008_a2140.html>. Acesso em 14/01/2015

LEBORGNE, Danièle; LIPETZ, Alain. **Flexibilidade Defensiva ou Flexibilidade Ofensiva: Os Desafios das Novas Tecnologias e da Competição Mundial**, In: Reestruturação Urbana-Tendências e Desafios (Orgs.). Rio de Janeiro: Nobel/IUPERJ, 1990.

LEÓN, Osvaldo. **Para uma agenda social em comunicação** (2002). In: Por uma Outra Comunicação/Dênis Moraes (org.). Rio de Janeiro: Record,2005, p. 401-414.

LEYS, Colin. **A política a serviço do mercado**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

LIEDTKE, Paulo Fernando; CAPPARELLI, Sérgio. **Comunicação e televisão: desafios da pós-globalização**. São Paulo: Hacker Editores, 2004.

LIEDTKE, Paulo Fernando. **Políticas públicas de comunicação e o controle da mídia no Brasil**. Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC Vol. 1 nº 1 (1), agosto-dezembro/2003, p. 39-69.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**. São Paulo: Contratempo, 2003.

LIMA, Venício A. de. **Política de Comunicações: um balanço dos governos Lula (2002-2010)**. São Paulo: Publisher Brasil, 2012.

_____. **Regulação das comunicações: história, poder e direitos**. São Paulo: Paulus, 2011.

_____. **Liberdade de expressão x Liberdade de imprensa**. Direito à comunicação e democracia. São Paulo: Publisher, 2010.

_____. **Propriedade cruzada: lá e cá.** Observatório de imprensa, nº 486, de 20/05/2008. Disponível: <http://observatoriodaimprensa.com.br/interesse-publico/propriedade_cruzada_la_e_ca/>. Acesso em 23/04/2015.

_____. **As concessões de radiodifusão como moeda de barganha política.** Revista Adusp, de Janeiro de 2008a. Disponível em: <<http://www.adusp.org.br/files/revistas/42/r42a02.pdf>>. Acesso em 20/09/2014

_____. **45 anos do CBT: Sem festas, nada a celebrar.** Observatório da Imprensa Online, edição 448, de 28/08/2007. Disponível em: <<http://observatoriodaimprensa.com.br/caderno-da-cidadania/sem-festas-nada-a-celebrar/>>. Acesso em: 13/07/2013.

_____. **Televisão.** In: WILLIANS, Robert. Palavra-chave: um vocabulário de cultura e sociedade? **São Paulo: Boitempo, 2007a.**

_____. **Mídia: Teoria e política.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

_____. **Comunicação e Cultura:** As ideias de Paulo Freire. São Paulo: Paz e Terra, 1981.

LIMA, Venício A. de; CAPPARELLI, Sérgio. **Comunicação e televisão:** desafios da pós-globalização. São Paulo: Hacker Editores, 2004a.

LIMONGI, Fernando Papaterra. **O Federalista:** remédios republicanos para males republicanos. In: **Os Clássicos da Política** / Francisco C. Weffort (Org.), 14ª ed., São Paulo: Ática, 2006.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **As Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão.** Lua Nova. Revista de Cultura e Política, São Paulo, v. 44, p. 81-106, 1998.

LINS, Bernardo Felipe Estellita. **Argentina:** nova lei dos meios audiovisuais. Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa. Brasília: 2009. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/4023>>. Acesso em: 12/11/2012.

LINS, Bernardo F. E. **Análise comparativa de políticas públicas de comunicação Social.** Em: Consultoria Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. **Entre as estruturas transcendentais e comparativas da justiça:** alguns aspectos da justiça como equidade de John Rawls na crítica de Amartya Sen. Revista Justiça do Direito, v. 26, n. 2, jul./dez. 2012 - p. 123-137.

LOCKE, John. Carta acerca da tolerância; **Segundo Tratado sobre o governo;** Ensaio acerca do entendimento humano. Tradução Anoar Aiex e E. Jacy Monteiro. Os Pensadores (2ª ed.). São Paulo: Abril Cultural, 1978.

LOPES, Cristiano Aguiar. **Limitações ao capital estrangeiro em portais da internet.** Nota Técnica/Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010.

LOPES, Saint-Clair. **Radiodifusão hoje** – Comunicação. Rio de Janeiro: Temário, 1970.

LOSEKANN, Cristiana. **A esfera pública habermasiana, seus principais críticos e as possibilidades**: Do uso deste conceito no contexto brasileiro. *Pensamento Plural*: Pelotas [04]: 37 - 57, janeiro/junho 2009.

LOWI, Theodor. **Four systems of Policy, Politics and Choice**". *Public Administration Review* 32:298-310, 1972.

JAMBEIRO, Othon. **A regulação da TV no Brasil: 75 anos depois, o que temos?** *Revista Estudos de Sociologia*, Araraquara, v.13, n.24, p.85-104, 2008.

_____. **A TV no Brasil do século XX**. Salvador: EDUFBA, 2001.

_____. **Regulando a TV: uma visão comparativa no Mercosul**. Salvador: EDUFBA, 2000.

_____. **A Regulamentação da TV em tempos de convergência tecnológica, política e econômica**. *Tendências XXI*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa/Associação Portuguesa para o Desenvolvimento das Comunicações, n. 2, set. 1997. P. 146-157.

JAMBEIRO, O., SILVA, H.P. e BORGES, J. (Org.). **Cidades Contemporâneas e Políticas de Informação e Comunicações**. Salvador (BA); Ed. UFBA, 2007.

JAMBEIRO, O., et al. **Tempos de Vargas: o rádio e o controle da informação**. Salvador: EDUFBA, 2004. 191 p.

JAMBEIRO, Othon et al. **O nacionalismo no Mercosul: uma análise da regulamentação da TV na Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai**. *Latin American Studies Association*, 1998. Disponível em <http://books.scielo.org/id/qgfd/pdf/jambeiro-9788523208790-13.pdf>. Acesso em: Janeiro/2015.

JAMBEIRO, Othon et. al. **Estratégias de controle da mídia: o caso da radiodifusão no Estado Novo – 1937/1942**. *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*, Vol.V, n.3, Sep./Dic. 2003, p. 124-145. Disponível em: < www.eptic.com.br >. Acesso em: 20/06/2014

MACHADO, Jônatas E. M.. **Liberdade de Expressão: Dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social**. Coimbra: Coimbra, 2002, p. 417.

MACPHERSON, Crawford Brough. **A teoria política do individualismo possessivo de Hobbes até Locke**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MADDISON, Angus. **Statistics on World Population, GDP and Per Capita GDP, 1-2006 AD**; website pessoal; acesso: março 2009; disponível: <http://www.ggd.net/Maddison/>.

_____. **World Economic Growth: The Past 1000 Years**. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, Henry Wendt Lecture, May 15, 2001.

MAHONEY, James; RUESCHEMEYR, Dietrich. *Comparative Historical Analysis: Achievements and Agendas*. In: **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. New York and Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

MAIA, Rousiley C. M.. **Mídia e diferentes dimensões da Accountability**. *Revista eletrônica da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação (Compós)*, vol.

7, 2006. Acesso no sítio <http://www.compos.org.br/seer/index.php/e-compos/issue/view/7>

MANKIW, Nicholas Gregory. **Introdução à Economia**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005. Cap. 10-11.

MARINO, Santiago. **O processo de regulação democrática da comunicação na Argentina**. RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde. Rio de Janeiro, v.4, n.4, p.104-113, Nov., 2010.

_____. **Estructura económica, plexo normativo y elementos para el debate sobre la democracia en las comunicaciones**. Artigo publicado no site *Servicio de Difusión de la Creación Intelectual/Sedici*, em 2007. Disponível em: < <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/30467>>. Acesso em 29/12/2013

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MASTRINI, Guillermo (org.). **Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina 1920 – 2007**. Buenos Aires: La Crujía, 2009.

MASTRINI, Guillermo e MARTÍN, Becerra. **50 años de concentración de medios em América Latina: del patriarcado artesanal a la valorización en Nomos**: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC • 281 escala. Material de la Cátedra de Políticas y Planificación de Comunicación. Universidad de Buenos Aires. Disponível em . Acesso em 20, jun., 2014.

MATOS, Heloiza. **Capital social e comunicação: interfaces e articulações**. São Paulo: Summus, 2009.

MATTOS, Sérgio. **História da Televisão Brasileira: uma visão econômica, social e política**. 2. ed. Petrópolis:Vozes, 2002.

MATTOSO, J., **A Desordem do Trabalho**. São Paulo: Scritta, 1995.

MATTELART, Armand. **História da Sociedade da Informação**. São Paulo: Loyola, 2006.

MATTELART, Armand. **Comunicação-mundo: história das ideias e das estratégias**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

_____. **A Mundialização da Comunicação**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996

MATTELART, Armand et all. **Los Medios de Comunicación de Masas**. La Ideología de la Prensa Liberal en Chile, Cuadernos de la Realidad Nacional no. 3, Edición Especial, Centro de Estudios de la Realidad Nacional (CEREN), Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, Chile, 1970.

MELO, José Marques de. **A participação latino-americana na concepção das teses sobre a democratização da comunicação: revisitando MacBride e a NOMIC**. In Revista Logos 28: Globalização e comunicação internacional. Ano 15, 1º semestre 2008, p. 42-59. Acesso em 13/07/2012. Disponível: http://www.logos.uerj.br/antigos/logos_28/logos_28.htm.

_____. **Comunicação, direitos sociais e políticas públicas**. In MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L. Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação. São Bernardo do

Campo, SP: Umesp, 2005.

MENDEL, Toby; SALOMON, Eve. Autoridades reguladoras independentes. In: **O ambiente regulatório para a radiodifusão**: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros Comunicação e Informação Toby Mendel e Eve Salomon. Brasília: Unesco, 2011.

MENDEL, Toby. **Serviço público de radiodifusão**: um estudo de direito comparado / Toby Mendel. Brasília: UNESCO, 2011.

MENDONÇA, Bernardo Fernandes Corrêa. **Convergência e regulação setorial**: análise dos modelos regulatórios dos EUA e do Reino Unido. 2009. 192 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) -Universidade de Brasília, Brasília, DF.

MENDONÇA, Daniel de. **O golpe civil-militar de 1961**: Crítica a uma explicação hegemônica. Revista Política & Sociedade, Nº 14 – abril de 2009a, p.409-446.

MESSERE, Fritz. Regulation, High Fidelity, Goldsmith, Alfred Norton 1888-1974, and American Telephone and Telegraph. The Museum of Broadcast Communications **Encyclopedia of Radio**, Ed. Christopher H. Sterling. New York: Fitzroy Dearborn, [2004]. Disponível em: < www.oswego.edu/~messere/RadioReg.pdf >. Acesso em 15/09/2013.

MIGUEL, Luiz Felipe. **Políticas em tempos de mídia**. Artigo de 2005. Disponível em <http://www.scielo.br>). Acesso em novembro de 2013.

_____. **Mídia e manipulação política no Brasil** – a Rede Globo e as eleições presidenciais de 1989 a 1998. In: Comunicação & Política. Rio de Janeiro, VI (2/3):119-138, maio/dezembro de 1999.

MINICOM. **Balanco do Programa Nacional de Banda Larga em junho de 2014**. Documento disponibilizado no website do Ministério das Comunicações. Disponível em: <http://www.comunicacoes.gov.br/relatorios/cat_view/22-acoas/30-programa-nacional-de-banda-larga-pnbl>. Acesso em: 24/08/2014.

MINICOM. **01/06/2012. Dados sobre a 1ª Confecom** (Conferência Nacional de Comunicação), realizada 14 a 17 de dezembro de 2009, Brasília, DF. Disponível em:<<http://www.mc.gov.br/acesoainformacao/servico-de-informacoes-ao-cidadao-sic/respostas-a-pedidos-de-informacao/25143-dados-sobre-a-1-conferencia-nacional-de-comunicacao-confe-com-realizada-em-2009>>. Acesso em 24/09/2012.

MONTEIRO, Carmen Diva. **Sobre a política antitruste no Brasil e seus aspectos críticos**. Dez. 2002. Disponível em: < <http://www.seae.fazenda.gov.br/central-de-documentos/documentos-de-trabalho/documentos-de-trabalho-2002/DocTrab27.pdf> >. Acesso em: 06/01/2014.

MORAES, Dênis de. **Por que a Ley de Medios da Argentina é referência para a América Latina?** Site da Agencia Latinoamericana de Información, publicado em 28/01/2013. Disponível em: <<http://alainet.org/active/61215>>. Acesso em: 20/12/2013. Acesso em: 20/12/2013.

_____. (org.). **Mídia, poder e contrapoder**: da concentração monopólica à democratização da informação. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Faperj, 2013.

_____. Entrevista à revista **Mídia com Democracia** nº 13, dezembro de 2012. Acesso no sítio http://www.fndc.org.br/arquivos/REVISTA_MIDIACOM_treze_INTERNET_bx.pdf.

_____. **Vozes abertas da América Latina: estado, políticas públicas e democratização da comunicação.** Rio de Janeiro: Mauad X; Faperj, 2011.

_____. **Por que a ley de medios da Argentina é referência para a América Latina?** RECIIS. Rio de Janeiro, v.4, n.4, p.104-113, Nov., 2010. Disponível em <http://quemte-mmmedadodemocracia.com/colunas/batalha-da-midia/denis-de-moraes-por-que-a-ley-de-medios-da-argentina-e-referencia-para-a-america-latina/>. Acesso em: 20/07/2014

_____. **Por uma outra comunicação.** Rio de Janeiro: Record, 2005.

MOREIRA, Vital. **O direito de resposta na comunicação social.** Coimbra: Coimbra, 1994.

MORONE, Rodolfo y Sergio ARRIBÁ. **Historia Legislativa de la Radiodifusión de la República Argentina (1875-2002) – Base de datos**. Cátedra de Políticas y Planificación de la Comunicación. Carrera de Ciencias de la Comunicación. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Publicado em 2005. Disponível em: < http://www.catedras.fsoc.uba.ar/mastrini/investigaciones/historia_legislativa_actualizada.doc>. Acesso em 10/02/2014.

MOURA, Orlando. **A Evolução da Eletrônica: Ontem e Hoje.** In: **Diálogo Ciência – Tecnologia.** Francisco Caruso(editor). São Paulo: Casa Editorial Maluhy & Co, 2011.

MULLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão Fundamental da democracia. Tradução: Peter Naumam, revisão: Paulo Bonavides, São Paulo: Max Limonad, 1998.

NASSIF, Luis. **Uma pequena história da mídia brasileira, nos 50 anos da Globo.** Artigo da Coluna Luis Nassif Online, publicado no Jornal de Todos Brasis, em 26/04/2015. Disponível em <http://jornalggn.com.br/noticia/uma-pequena-historia-da-midia-brasileira-nos-50-anos-da-globo>.

NEUBERGER, Rachel Severo Alves. **O Rádio na Era da Convergência das Mídias.** Cruz das Almas/BA: UFRB, 2012.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas eleitorais.** – 6 ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático.** 3ª ed – Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília, DF, 2003.

NEVES, Flora. **Telejornalismo e poder nas eleições presidenciais.** São Paulo: Summus, 2008.

OBSERVATORIO. **Corte anula proposta da FCC de afrouxar regras.** Observatório da Imprensa On-line, 11/07/2011. Disponível em: <<http://observatoriodaimprensa.com.br/monitor-da-imprensa/corte-anula-proposta-da-fcc-de-afrouxar-regras/>>. Acesso em 10/01/2013.

O'DONNELL, Guillermo. **Teoria democrática e política comparada.** *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, 1999, p. 655-690.

OLIVERIA, Jadson de. **Civis que foram cúmplices da ditadura estão na mira dos argentinos.** Blog Evidentemente, Mirando a América Latina. Artigo publicado em 11 de abril de 2011. Disponível em:< <http://blogdejadson.blogspot.com.br/2011/04/civis-que-foram-cumpliques-da-ditadura.html>>. Acesso em 23/12/2013.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**. Paris: Organização das Nações Unidas, 1948.

O'SIOCHRU, Sean. Direitos da Comunicação. In: **Desafios de Palavras: Enfoques Multiculturais sobre as Sociedades da Informação**. Coordenado por Alain Ambrosi, Valérie Peugeot e Daniel Pimenta. C & F Éditions: 05/11/2005. Acesso fevereiro 2013. Disponível em <http://vecam.org/article672.html>

OSZLAK e O'DONNELL, Oscar e Guillermo (). **Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación**, Doc. CEDES/G. E. CLACSO Nº 4, 1976.

PADRÓS, Enrique Serra. **As tentativas que acabaram no golpe de 1964**. 2014. (Programa de rádio ou TV/Entrevista). Disponível em: <<http://www.sul21.com.br/jornal/as-tentativas-que-acabaram-no-golpe-de-1964/>>. Acesso em: 20/08/2015

PALERMO, Vicente. **Algumas Hipóteses Comparativas entre Brasil e Argentina no século XX**. Rev. Sociologia Política, Curitiba, v. 17, n. 33, p. 123-130, jun. 2009.

PARSONS, Wayne. **Public Policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis**. Edwar Elgar Publishing, Inc. Morthampton, 1995. p. 3.

PÉREZ, Arturo Merayo (Org.). **La radio en Iberoamérica: evolución, diagnóstico, prospectiva**. Sevilla, Espanha: Comunicación Social Ediciones y Publicaciones, 2007. Disponível em: <<http://books.google.com.br/>>. Acesso 27/12/2013.

PERLATO, Fernando. **Habermas, a esfera pública e o Brasil**. Artigo postado na Revista Estudos Políticos, em 30/04/2012, p. 78-94. Acesso em janeiro de 2013: <http://revistaestudospoliticos.com/habermas-a-esfera-publica-e-o-brasil-por-fernando-perlato/>.

PIERANTI, Octavio Penna; SANTOS, Susana Festner dos. ANATEL,. **Estudo Comparativo de Regras de Must carry na TV por Assinatura**. Agência Nacional de Telecomunicações: Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=224684>>. Acesso em 21/09/2014.

PIERANTI, Octavio Penna; MARTIN, Paulo Emílio Matos. **Memória da gestão do Código Brasileiro de Telecomunicações**. Observatório de imprensa, nº 431, de 1º de maio de 2007. Disponível: <<http://observatoriodaimprensa.com.br/interesse-publico/memoria-da-gestao-do-codigo-brasileiro-de-telecomunicacoes/>>. Acesso em 20/11/2013.

PINHEIRO, Guilherme Pereira. **Direito Administrativo e Constitucional Aplicado ao Processo de Comunicação**. Brasília: UNB, 2014.

PINTO, Eduardo Costa; BALANCO, Paulo. **Transformações do capitalismo contemporâneo e os impactos para a América Latina: retrospectivas, mudanças e perspectivas**. Revista Olho da História, n. 19, 2012.

POSSEBON, Samuel. **“Regulação da mídia”: uma história com vários capítulos**. Publicado em 06/01/2015. Disponível em <http://convergecom.com.br/teletime/06/01/2015/regulacao-da-midia-uma-historia-com-varios-capitulos/?noticiario=TL>>. Acesso em 08/01/2015.

PORTES, Alejandro. (2000) **Capital Social: Origens e Aplicações na Sociologia contemporânea**.

nea. In: Revista Sociologia, Problemas e Práticas, nº 33, 133-158. Disponível em: www.scielo.org. Acesso em 8/8/2007.

PUTNAM, Robert David. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2000.

_____. **The Prosperous Community**: Social Capital and Public Life. In: *The American Prospect* nº 13 (Spring, 1993). Acesso em 20/05/2013. Disponível no endereço eletrônico: <<http://epn.org/prospect/13/13putn.html>>; <<http://prospect.org/article/prosperous-community-social-capital-and-public-life>>

_____. **Bowling Alone**: America's Declining Social Capital, publicado em 1995. Disponível em: <<http://xroads.virginia.edu/~HYPER/DETOC/assoc/bowling.html>>. Acesso em Janeiro de 2014.

_____. **Bowling Alone**: The Collapse and a Revival of American Community. New York: Simon & Shuster, 2000a).

RAMOS, Murilo César. Universidade, Comunicação e Democracia. In: **SOCICOM debate**: democratização da comunicação / Maria Berenice Machado, Ruy Sardinha Lopes (Organização) - São Paulo: Socicom, 2014.

_____. **Início de governo é momento propício para regulamentação da mídia** [fevereiro 2011]. Zé Dirceu. Blog Zé Dirceu, São Paulo, 11 de fevereiro de 2011. Página eletrônica. Disponível em: <<http://www.zedirceu.com.br/murilo-ramos-inicio-de-governo-e-momento-propicio-para-regulamentacao-da-midia/>>. Acesso em 20/01/2013.

_____. **Possibilidades de uma nova agenda para as políticas de comunicação na América Latina**. RECIIS – Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde. Rio de Janeiro, v.4, n.4, p. 20-28, Nov., 2010.

_____. Comunicação, direitos sociais e políticas públicas. In MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L. **Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação**. São Bernardo do Campo, SP: Umesp, 2005.

_____. **A Força de um aparelho privado de hegemonia**. In: **Rede Globo**: 40 anos de poder e hegemonia. Valério Cruz Brittos e César Ricardo Siqueira Bolaño (orgs.). São Paulo: Paulus, 2005, p. 57-76.

_____. **Televisão a Cabo no Brasil**: Desestatização, Reprivatização e Controle Público. Intexto, Porto Alegre: UFRGS, v. 2, n. 4, p. 1-20, julho/dezembro 1998.

RAMOS, Murilo César; HAJE, Lara. **Panorama da Produção de Conteúdo Audiovisual no Brasil e o Direito à Comunicação**. In: Produção de conteúdo nacional para mídias digitais. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2011.

RAMOS, Murilo César; BAYMA, Israel; LUZ, Dioclécio. **Por Políticas Democráticas de Comunicação**. Adaptação de texto original apresentado como ideário à reconstrução do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, em 2001. Observatório do Direito à Comunicação, em 20/03/2007. Acesso em 10/07/2012. Disponível em: <http://www.direitoacomunicacao.org.br>.

RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos (orgs.). **Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007.

RAMONET, Ignacio. **Comunicação e Manipulação da Informação**. In: VIGIL, J.; CASALDÁLIGA, P. *Agenda Latino-americana mundial*. São Paulo: Loyola, 2006.

RAWLS, John. **A Teoria da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2008 (3ª ed.).

_____. **Justiça e Democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 2000 (1ª ed.).

_____. **O Liberalismo Político**. Tradução João Sedas Nunes – 1ª ed. – Lisboa: Editorial Presença, 1997.

RECALDE, Aritz. **Análisis de la Ley del Servicio de Radiodifusión 14.241 del año 1953**. Reflexiones, Revista virtual de Escuela de Gobierno y Formación de Líderes. Año 1 – Nº 3 – Abril de 2009. Disponível em: < <http://www.gob.gba.gov.ar/portal/documentos/reflexiones3>>. Acesso em 12/04/2015.

REINO UNIDO. **Competition and Consumer Enforcement Bulletin**. Dispõe de informações publicadas pelo Ofcom periodicamente sobre as suas investigações sobre violações das normas regulamentares nos termos da Lei das Comunicações Disponível em:< <http://stakeholders.ofcom.org.uk/enforcement/competition-bulletins/>>. Acesso em 30/01/2015a.

REINO UNIDO. **Ofcom Broadcasting Code 2015**. Electronic Code of Federal Regulations 2015a. À disposição toda a legislação relativa à regulação do sistema de comunicação no website e-CFR. Inclusive os padrões para programas, patrocínios e privacidade. Sua elaboração considera as demandas e opiniões pesquisadas entre os telespectadores, ouvintes e emissoras. Disponível em:< http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?c=ecfr&tpl=/ecfr-browse/Title47/47cfr73_main_02.tpl>. Acesso em 15/01/2015.

REINO UNIDO. **Annual Report and Accounts, do período de abril de 2013 a março de 2014**. Relatório Anual de Prestação de Contas do Ofcom. Disponível em: <<http://www.ofcom.org.uk/files/2014/07/annrep1314.pdf>>. Acesso em 20/01/2015.

REINO UNIDO. **Sanction 76 (12), de 5 de julho de 2013a**. Dispõe sobre sanções impostas pelo Ofcom à DM Digital Television Limited. Disponível em:< <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/enforcement/content-sanctions-adjudications/Rehmatul-DM-Digital.pdf>>. Acesso em: 10/08/2015.

REINO UNIDO. **Public Service Broadcasting Annual Report 2013**. Relatório Anual oferece uma base de evidências para a avaliação do PSB (Public Service Broadcasting) sobre os cinco principais canais de SPR (BBC One, BBC Two, ITV, Channel 4 e Channel 5), os canais digitais da BBC e S4C. Disponível em: < <http://stakeholders.ofcom.org.uk/broadcasting/reviews-investigations/public-service-broadcasting/annrep/psb13/>>. Acesso 10/12/2013.

REINO UNIDO. **Postal Services Act 2011**. Lei prevê, entre outras coisas, a responsabilidade da regulação dos serviços postais a partir do regulador existente; substitui o regime de licenciamento existente com um regime de autorização geral etc. Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/5/contents>>. Acesso em 20/11/2013.

REINO UNIDO. **Digital Economy Act 2010**. Lei ei regula a violação de direitos autorais on-

line. Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/24/contents>>. Acesso em 20/11/2013.

REINO UNIDO. **Royal Charter de setembro de 2006**. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/bbctrust/governance/regulatory_framework/charter_agreement.html>. Acesso em 14/11/2013.

REINO UNIDO. **Wireless Telegraphy Act 2006a**. Lei para consolidar decretos sobre a telegrafia sem fio. Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/36/contents>>. Acesso em novembro de 2013.

REINO UNIDO. **The Environmental Information Regulations 2004**. Lei dispõe sobre a liberdade de acesso e de divulgação às informações sobre o ambiente em posse das autoridades públicas ou outros organismos. Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/uksi/2004/3391/regulation/12/made>>. Acesso em 14/05/2015.

REINO UNIDO. **Communications Act 2003**, de 17 de julho de 2003. Dispõe sobre as funções do *Office of Communications*: regulação das redes e serviços de comunicações eletrônicas e da utilização do espectro eletromagnético; regulamentação da radiodifusão (prestação de serviços de televisão e de rádio); e outras providências. The National Archives, 17/07/2003. Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/contents>>. Acesso em 15/11/2013.

REINO UNIDO. **Office of Communications Act 2002**. Lei cria Office of Communications (OFCOM) e confere funções em matéria de propostas para a regulação das comunicações por este órgão. Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/11/contents>>. Acesso em 15/11/2013.

REINO UNIDO. **Diretiva 2002/20/EC, de 07/04/2002a**. Essa norma harmoniza as regras para licenciamento de serviços de comunicações eletrônicas em todos os países membros da União Europeia, requerendo que as Autoridades Reguladoras Nacionais (ARN) implementem um sistema de licenciamento baseado em uma “autorização geral” em vez de licenças individuais. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:108:0021:0032:EN:PDF>>. Acesso em 15/11/2013.

REINO UNIDO. **Freedom of Information Act 2000**. Lei de acesso que prevê a divulgação de informações na posse das autoridades públicas ou por pessoas que prestam serviços para elas. <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents>>. Acesso em 13/05/2015.

REINO UNIDO. **Public Interest Disclosure Act 1998 (Commencement) Order 1999**. Lei dá início à ordem que dispõe sobre a proteção de indivíduos que lidam com a divulgação de informações de interesse público. Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/contents>>. Acesso em 20/05/2015.

REINO UNIDO. **Competition Act 1998a**. Lei dispõe sobre a regulação da concorrência e abuso de posição dominante no mercado. Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/41/contents>>. Acesso em 22/05/2015

REINO UNIDO. **Broadcasting Act of 1996**. Lei que altera e substitui alguns pontos da Lei de 1990. Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/55/contents>>. Acesso em: 20/09/2014.

REINO UNIDO. **Broadcasting Act 1990**. Lei dispõe sobre a prestação e regulamentação dos serviços e programas de televisão e de som independentes e de outros serviços prestados nas frequências de televisão ou rádio. Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/uk-pga/1990/42/contents>>. Acesso em 21/07/2014.

REIS, Cristina Fróes de Borja; CARDOSO, Fernanda Graziella. **Outra vez a crucialidade dos condicionantes internos**: o contraste das trajetórias de desenvolvimento econômico de Brasil, Argentina e Canadá entre 1850 e 1930. Revista ANPEC, v. 10, p. 635-654, 2009.

RELATÓRIO. Fast-forward Europe: 8 solutions to thrive in the digital world. In: **EU Media Futures Forum**, Setembro/2012. Disponível em: <http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/forum/report.pdf>. Acesso em 20/01/2013

RELATÓRIO da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (1ª Cofecom), realizada em 2009. Comunicação: Meios para a Construção de Direitos e de Cidadania na Era Digital. Disponível em: <http://www.mc.gov.br/component/docman/doc_download/482-relatorio-de-propostas?Itemid=13217>. Acesso em: 20/02/2013)

RIBEIRO, Santuza Naves; BOTELHO, Isaura. A televisão e a política de integração nacional. In: NOVAES, Adauto (org). **Anos 70: ainda sob a tempestade**. Rio de Janeiro: Aeroplano: Senac Rio, 2005.

RICHARDSON & WEITHMAN, Henry; Paul. **Development and Main Outlines of Rawls's Theory of Justice**. (The philosophy of Rawls, Volume 1). New York: Garland Publishing, 1999.

ROCKMAN, Berta A.. **Política nos Estados Unidos**: tendências nas últimas quatro décadas. Revista Estudos Avançados - USP, São Paulo, n. 8 (21), p.51-77, 1994. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/download/9662/11232>>. Acesso em: 28/10/2014.

ROCKMAN, Bert A; WEAVER, R Kent. **Assessing the effects of institutions**. Washington, DC: The Brookings Institution, 1993.

ROLIM, Renata Ribeiro. **A construção do direito à comunicação na América Latina na primeira década do século XXI**. Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, v. 33.1, jan./jun. 2013.

ROQUE, Leandro. **Cambalache - a história do colapso econômico da Argentina**. Artigo publicado, em abril de 2013, no *Instituto Ludwig von Mises - Brasil* ("IMB"). Disponível em: <<http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=1562>>. Acesso em 20/04/2015.

SAMUELSON, Paul; NORDHAUS, William. **Economía** (18ª Ed.). Buenos Aires, Argentina: Editorial McGraw-Hill, 2009. Disponível em: <<http://www.forestal.ufro.cl/wp-content/uploads/2010/10/SamuelsonNordhaus-Economiapdf1.pdf>>. Acesso em: 25/11/2014.

_____. The Pure Theory of Public Expenditure. In: **The Review of Economics and Statistics**, Vol. 36, No. 4. (Nov., 1954), pp. 387-389.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de Economia**. 3. ed. Cidade: Nova Cultural, 1992.

SANKIEVICZ, Alexandre. **Quando é devido o direito de resposta?**. Revista Direito Público

[Online], Vol. 1, Nº 38. Brasília: IDP 2011a. Disponível em: <<http://www.direitopublico.idp.edu.br/>>. Acesso em 20/01/2014

_____. **Liberdade de Expressão e pluralismo:** perspectivas de regulação. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. **O direito de resposta nos EUA e na Inglaterra.** Artigo publicado no Blog Luis Nassif Online, em 02/09/2013. Disponível em: <<http://jornalggn.com.br/blog/luisnassif/o-direito-de-resposta-nos-eua-e-na-inglaterra>>. Acesso em:12/05/2014.

SANTOS, Fabiano. **Patronagem e poder de Agenda na Política brasileira.** Dados, vol. 40, nº 3, Rio de Janeiro, 1997.

SANTOS, José Milton. **A democratização da comunicação nos discursos da sociedade civil brasileira – 1974/1994.** Belo Horizonte: Ordem/Desordem n.12, p.9- 16, ago.1995.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, Governança e Democracia:** Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós- Constituinte”. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 40, nº 3, 1997. pp. 335-376. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003>. Acesso em 20/02/2015.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Poliarquia em 3D.** Rio de Janeiro: Dados 41, n. 2, p. 207-281, 1998.

SANTOS, Suzy dos. **E-Sucupira:** o Coronelismo Eletrônico como herança do coronelismo nas comunicações brasileiras. E-Compós: Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação. Online: ed. 7, dez. 2006, dossiê temático Economia Política da Comunicação. Disponível em: <http://www.compos.org.br/e-compos/adm/documentos/ecompos07_dezembro2006_suzydossantos.pdf>.

_____. **Os prazos de validade dos coronelismos:** transição no coronelismo e no coronelismo eletrônico. In: Enrique Saravia; Paulo Emílio Matos Martins; Octavio Penna Pieranti. (Org.). Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa. 1ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2008, v. 1, p. 223-241.

_____. **Relações incestuosas:** mercado global, empresariado nacional de radiodifusão e líderes políticos locais/regionais. In: João Freire Filho; Micael Herschmann. (Org.). Novos rumos da cultura da mídia: indústrias, produtos, audiências. 1ª ed. Rio de Janeiro: Mauad, 2007, v. 1, p. 121-142.

SANTOS, Suzy dos; CAPPARELLI, Sérgio. **Coronelismo, radiodifusão e voto:** a nova face de um velho conceito. In: BRITTOS, Valério Cruz; BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (Org.). Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia. São Paulo, 2005, v. 1, pp. 77-101.

SANTOS, Suzy dos; STEVANIM, Luiz Felipe Ferreira. **Porteira, radiodifusão, universidade etc.:** os “negócios” do coronelismo eletrônico em Minas Gerais. Revista brasileira de políticas de comunicação, nº 2. Brasília: LaPCom/UNB, 2012.

SANTOS, Suzy dos; SILVEIRA, Érico da. Serviço Público e Interesse Público nas Comunicações. In: **Políticas de comunicação:** buscas teóricas e práticas/Murilo César Ramos e Suzy dos Santos (orgs.). São Paulo, Paulus, 2007, p. 49-82.

SARAVIA, Enrique et al. O novo papel regulatório do Estado e suas consequências. In: **Democracia e regulação dos meios de massa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008, p. 59-70.

SARTORI, Carlo. **O rádio, um veículo para todas as ocasiões**. In: GIOVANNINI, G. *Evolução na comunicação*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1987. p. 213-245.

SCHINCARIOL, Vitor Eduardo. **A recuperação da economia Argentina nos anos 2000**. Artigo na *Revista Galega de Economía*, vol. 22, num. 2, Dezembro de 2013, pp. 1-26.

SCHUDSON, Michael (1996) **What if Civic Life Didn't Die?** In: The American prospect março/abril, 17-20.

SCORSIM, Ericson Meister. **Estatuto dos Serviços de Televisão por Radiodifusão**. 2007. 337 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.

SEGUNDO, Jacson; PEREIRA, Sivaldo. **Debates Fundamentais Direito à Comunicação no Ar: A gestão do espectro eletromagnético brasileiro**. Terceiro Volume da Série Debates Fundamentais realizada pelo Observatório da Comunicação. [S.I.]: Observatório do Direito à Comunicação, 2010. Disponível em: <http://www.direitoacomunicacao.org.br/boletim/gerar_boletim.php?boletim=65>; Acesso em: 22/08/2014.

SEGURA, María Soledad, **Contigo os in ti: medios no lucrativos y Estado desde La Ley 26.522**. 2013. Austral Comunicación, v. 2, nº 2, dezembro de 2013.

_____. **La sociedad civil y La democratización de las comunicaciones em la Argentina**. La experiencia de La Coalición por una radiodifusión democrática. Argumentos. Revista de Crítica Social. 13 de outubro de 2011.

_____. **La sociedad civil y La democratización de las comunicaciones em Latinoamérica**. Íconos. Número 49. Quito, maio de 2014.

SILVA, Guilherme de Abreu e. **A reconfiguração do conceito de interesse público à luz dos direitos fundamentais como alicerce para a consensualidade na Administração Pública**. Revista eletrônica JusNavigandi, publicado em 04/2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/21566/a-reconfiguracao-do-conceito-de-interesse-publico-a-luz-dos-direitos-fundamentais-como-alicerce-para-a-consensualidade-na-administracao-publica/2#ixzz3Shh1FMJj>>. Acesso em 20/07/2013.

SILVA, Elielson Carneiro da. **A democracia moderna em Montesquieu, Locke e Rousseau**. Publicado na Blog do Professor Omar Montilla em 29/08/2010a. Acesso em dez2012, no endereço <http://www.gramscimania.info.ve/2010/08/democracia-moderna-em-montesquieu-locke.html#more>.

SILVA, Sivaldo P. ; PERON, Vivian . Regulação da radiodifusão na América e Europa: competências e poderes de órgãos e agências reguladoras em dez países. In: Encontro da Associação Brasileira da Pesquisadores em Comunicação e Política, IV, 2011, Rio de Janeiro. **Anais do IV Encontro da Associação Brasileira da Pesquisadores em Comunicação e Política**. Rio de Janeiro: UERJ, 2011. Disponível em: <<http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/03/Silva-e-Peron.pdf>>. Acesso em 23/05/2015.

SILVA, Sivaldo Pereira da; VIEIRA, Ramênia. Regulação da radiodifusão no Reino Unido. In: **Órgãos reguladores da radiodifusão em 10 países**. São Paulo: Intervezes, 2010.

_____. Sistema Público de Comunicação dos Estados Unidos. In: **Sistemas Públicos de Comunicação no Mundo: Experiências de doze países e o caso brasileiro**. São Paulo: Paulus, Intervezes, 2009, p.137-146.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28ª Ed. Brasil: Malheiros, 2007.

SILVA, Walter Valdevino Oliveira. **A Teoria Política da Justiça de John Rawls: Em direção a um liberalismo político para uma sociedade democrática bem-ordenada**. 2005. 101 f. Dissertação (Filosofia/Ética e Filosofia Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS.

SILVEIRA, Sergio Amadeu da. Regulamentação e a liberdade na rede: o Marco Civil da internet. In: **Em defesa de uma opinião pública: conceitos, entraves e desafios / Juarez Guimarães, Venício A. de Lima e Ana Paola Amorim (Orgs.)**. São Paulo: Paulus, 2014.

_____. Ensaio: Convergência Digital, Diversidade Cultural e Esfera Pública. In: **PRETTO, NL., and SILVEIRA, SA., orgs. Além das redes de colaboração: internet, diversidade cultural e tecnologias do poder**. [on-line]. Salvador: EDUFBA, 2008. pp. 31-50.

_____. **O Ordenamento Constitucional - Administrativo Brasileiro e a Disciplina dos Meios de Comunicação de Massa: o caso da televisão: análise e prospectiva**. Perspectivas do Direito Público, Belo Horizonte: Del Rey, p. 465-486, 1995.

SILVEIRA, Érico Gonçalves da. **PBS – Public Broadcasting Service: Uma análise do modelo da televisão pública americana**. Brasília: Ed.USP, 2007.

SKOCPOL, Theda. (1996) **Unravelling From Above**. In: *The American Prospect*, nº 25, March-April.

SMITH, M. K. (2001, 2007) **‘Robert Putnam’**, the encyclopaedia of informal education, www.infed.org/thinkers/putnam.htm. Last update: May 29, 2012.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do estado: introdução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004 (2ª ed.).

SOARES, Paulo Firmeza. **Teorias da regulação: interseção entre as teorias do interesse público e a teoria institucionalista**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 26 dez. 2013.

SOBOUL, Albert. **História da Revolução Francesa**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981, 3ª edição.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: **Políticas Públicas no Brasil/ Gilberto Hochman, Marta Arretche e Eduardo Marques (orgs)**. Rio de Janeiro: Editora FioCruz, 2007.

SOUZA, Márcio Vieira de. **Vozes do silêncio: o movimento pela democratização da comunicação no Brasil**. Florianópolis: Diálogo, 1996.

SOUZA, Regina Luna Santos de. **A “Cordialidade” na Gramática Política Brasileira e seus Efeitos na (In)Definição de Políticas Universais e Democráticas de Comunicação**. In: **Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas/Murilo César Ramos e Suzy dos Santos (orgs.)**. São Paulo, Paulus, 2007, p. 149-173.

STEIBEL, Fabro. **Direito de resposta e judicialização da política na propaganda política brasileira**. Revista do Núcleo de Estudos de Comunicação 52, Ano VIII - Nº 52, pág 8-62, Outubro 2007.

TAVARES, M. C. e FIORI, J. L.. **Poder e Dinheiro** - uma economia política da globalização, Petrópolis: Vozes, 1997.

THOMPSON, John B. **A mídia e a modernidade**: uma teoria social da mídia. Petrópolis: Vozes, 2008.

TOLLER, Fernando M.. **O ‘poder é como o fogo’**: os fundamentos democráticos da liberdade de imprensa. Quaestio Iuris, Rio de Janeiro, vol.07, nº 01, 2014, p. 274-280. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/download/10803/8404>>. Acesso em: 20/08/2015

TSEBELIS, George. **Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism**. Tradução de Vera Pereira. British Journal of Political Science, 25,1995, pp. 289-325. Disponível em: <<http://journals.cambridge.org/action/displayJournal?jid=JPS>>. Acesso em: 3 de outubro de 2014.

_____. **Jogos ocultos**: escolha racional no campo da política comparada. São Paulo, Edusp, 1998.

_____. **Veto players**: how political institutions work. New Jersey, Princeton University Press.1989

TORRE, Juan Carlos e Pastoriza, Elisa. **La democratización del bienestar en Nueva historia argentina**. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2002 (tomo VIII pág. 291/50).

UIT. **Competition Policy in Telecommunications**: The Case of The United States of America. Workshop on Competition Policy in Telecommunications, Document CPT/05, 18 de novembro, 2002.

ULANOVSKY, Daniel. **La radio como nueva tecnologia en las décadas del 20 e del 30**. Buenos Aires: mimeo, 1992.

UNESCO. **O ambiente regulatório para a radiodifusão**: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros Comunicação e Informação. Toby Mendel e Eve Salomon. Unesco: Brasília, 2011.

_____. **Um mundo e muitas vozes**: comunicação e informação na nossa época. Comissão para Estudos da Comunicação. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1983.

VADELL, Javier Alberto. **A política internacional, a conjuntura econômica e a Argentina de Néstor Kirchner**. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 49, n. 1, p. 194-214, June 2006 . Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003473292006000100011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 30/06/2015.

VALENTE, Jonas. Sistema Público de Comunicação do Reino Unido. In: **Sistemas Públicos de Comunicação no Mundo**: Experiências de doze países e o caso brasileiro/Coletivo Intervezes. São Paulo: Paulus, Intervezes, 2009, 235-254.

VASCONCELOS, Raphael Carvalho de. **A Liberalização do setor de telecomunicações como opção política de regulação econômica**. Revista Ética e Filosofia Política, número XI – Volume I – jun/dez 2008. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/eticaefilosofia/edicoes/anteriores/1-edicao-juridica/>>. Acesso em 21/07/2015.

VARELA, Mirta. **Peronismo y medios: control político, industria nacional y gusto popular**. Disponível em: <<http://www.rehime.com.ar>>. Acesso em 29/12/2013.

VIANINI, Fernando Marcus Nascimento. **A trajetória econômica da Argentina: 1989-2007**. 2012. 139 f. Dissertação (Mestrado em História/Poder, Mercado e Trabalho). Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG.

ZANDONADE, Vanessa. **Rádio Comunitária de Heliópolis: reivindicações e luta por regularização e atuação oficial**. 2013. 268f. Dissertação (Mestrado em História/História e Sociedade). Faculdade de Ciências e Letras de Assis - Universidade Estadual Paulista, Assis, SP.

ZARINI, Helio Juan. **Constitución Argentina. Comentada y concordada. Texto según reforma de 1994**. 3ª. reimpressão. Buenos Aires: Astrea. 2004, p. 358.

ZUCKMAN, Harvey et al. **Modern Communications Law**. (General Editor Harvey L. Zuckman), St. Paul, Minn: West Group, 1999.

ZUNINO, Esteban A.. **Democracia e cidadania na América Latina: um estudo sobre a nova Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual na Argentina**. Revistafaac, Bauru, v. 2, n. 1, p. 81-90, abr./set. 2012 Disponível em: <file:///C:/Users/juces_000/Downloads/80-438-1-PB.pdf>. Acesso em 20/06/2015

WANDERLEY, Sonia Maria de Almeida Ignatiuk . Eu vi o Brasil na tevê: Estado e televisão nos anos 1950/60. In: ENCONTRO DE HISTÓRIA ANPUH-RIO, XIII, 2008. Seropédica, RJ. **Anais Eletrônicos do XIII Encontro de História Anpuh-Rio**. Seropédica: UFRRJ, 2008. Disponível em: [http://www.encontro2008.rj.anpuh.org/resources/content/anais/1213040445_ARQUIVO_EuvioBrasilnateve-textocompleto\(Anpuhregional2008\).pdf](http://www.encontro2008.rj.anpuh.org/resources/content/anais/1213040445_ARQUIVO_EuvioBrasilnateve-textocompleto(Anpuhregional2008).pdf). Acesso em: 04 jan. 2012.

WEBER, Andréa F.. **Como os meios de comunicação integram e separam nações?** Um olhar sobre a história da imprensa fronteiriça na Bacia do Rio da Prata. Revista Brasileira de História da Mídia (RBHM) - v.3, n.1, jan.2014-jun/2014.

WEFORT, Francisco C. (Org.). **Os Clássicos da política, 1**. – 11ª ed. – São Paulo: Ática, 2006.

_____. **Os Clássicos da política, 2**. – 14ª ed. – São Paulo: Ática, 2006.

WIMMER, Miriam; PIERANTI, Octavio Penna. **Serviços públicos de radiodifusão?** Incoerências, insuficiências e contradições na regulamentação infraconstitucional. Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación (Eptic), vol. XI, n. 1, enero – abril / 2009. Disponível em: <www.eptic.com.br>. Acesso em: 20/03/2015.

WYATT, Edward. **Takes On Cross-Ownership**. New York Times, 14/11/2012. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2012/11/15/business/media/fcc-is-again-examining-looser-cross-ownership-rules.html>>. Acesso em 20/01/2013.

WOHLFORTH, William. **The Stability of a Unipolar World**. *International Security*, vol. 24 no. 1 (*Summer*). 1999. p. 5-41.

WEBSITES

AFSCA (Autoridade da Lei de Serviços da Comunicação Audiovisual). Website oficial da AFSCA. Disponível em: < <http://afsca.gob.ar/>>. Acesso em: 25/10/2012)

ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações). Website da Anatel. Disponível em: < <http://www.anatel.gov.br/institucional//>>. Acesso em: 25/10/2014)

APM (American Public Media). About APM. Website oficial da APM. Disponível em: <<http://www.americanpublicmedia.org/about/>>. Acesso em: 25/10/2014)

CASA ROSADA. Galeria de Presidentes. Website da Presidencia de la Nación Argentina. Disponível em:< <http://www.casarosada.gob.ar/nuestro-pais/galeria-de-presidentes/>>. Acesso em 20/08/2015.

CPB (Corporation for Public Broadcasting). About CPB. Website oficial da CPB. Disponível em:<<http://www.cpb.org/aboutpb/>>. Acesso em 30/09/2013.

CRIS (Communication Rights in the Information Society). 2006. Website da CRIS). Disponível em: < <http://www.crisinfo.org/>; <https://www.apc.org/en/funder/communication-rights-information-society-cris>>. Acesso 20/01/2014

DONOS da Mídia. Website do projeto de pesquisa Donos da Mídia (1987-2008). Disponível em: < [http://donosdamidia.com.br/inicial](http://donosdamidia.com.br/inicial>)>. Acesso em 22/05/2012.

DUOPOLIOS. Virtual Duopolies Coming Under em TV News Check. Website disponibiliza revisão da FCC das suas políticas de propriedade das estações de televisão, grupos de interesse público e da Associação Cabo-americanos. Disponível em: Disponível em: <<http://www.tvnewscheck.com/article/42842/virtual-duopolies-coming-under-fire>>. Acesso em 23/09/2013.

EBC/SERVIÇOS (Empresa Brasileira de Comunicação Serviços). Website oficial da EBC Serviços. Disponível em: <<http://conteudo.ebcservicos.com.br/>>. Acesso em 20/08/2015.

ENFORCEMENT. (Enforcement Bureau's website). Website sobre aplicação das lei de comunicação pela autoridade reguladora (FCC). Disponível em:< [>](http://transition.fcc.gov/eb/). Acesso em 02/02/2015.

ENCICLOPEDIA. Encyclopedia Britannica On-line. Disponível em: <<http://www.britannica.com/technology/broadcasting/Broadcasting-as-a-medium-of-art#ref313001>>. Acesso em 20/07/2015.

FCC (Federal Communications Commission). Website oficial da FCC. (Disponível em: < <https://www.fcc.gov/>>. Acesso em 30/06/2012

FNDC (Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação). Website oficial do FNDC. Disponível em: < <http://www.fndc.org.br/>>. Acesso em 30/06/2012

GUIDELINES (Editorial Guidelines). Website oficial da EG. Disponível em:<

<http://www.bbc.co.uk/editorialguidelines/>>. Acesso em 20/01/2015.

IBA (Independent Broadcasting Authority). Website oficial do IBA. Disponível em: <<http://www.iba.mu/documents/ibact.pdf>>. Acesso em: 21/07/2015.

INTERVOZES (Coletivo Brasil de Comunicação Social). Website oficial do Intervozes. (Disponível em: <<http://www.intervozes.org.br>>. Acesso em 30/06/2012.

IPSO (Independent Press Standards Organisation). Website oficial da IPSO. Disponível em: <<https://www.ipso.co.uk>>. Acesso em: 20/01/2015.

ITA (Independent Television Authority). Website oficial da ITA. Disponível em:<<http://hansard.millbanksystems.com/acts/television-act-1954>>. Acesso em 21/07/2014.

LICENSING (TV Licensing). Website da TV Licensing. Disponível em: <<http://www.tvlicensing.co.uk/>>. Acesso em 20/11/2014.

NPR (National Public Radio). About NPR. Website oficial da NPR. Disponível em: <<http://www.npr.org>>. Acesso em 30/09/2013

OFCOM. Office for Communications. Website oficial do Ofcom. Disponível em: <<http://stakeholders.ofcom.org.uk/>>. Acesso em 13/07/2013).

PBS (Public Broadcasting Service). About PBS. Website oficial da PBS. Disponível em: <<http://www.pbs.org/about/>>. Acesso em 30/09/2013

PRI (Public Radio International). Website oficial da PRI. Disponível em: <<http://www.pri.org/>>. Acesso em 01/10/2013.

MARACONI (Marconi plc History). Website com história da The British company Marconi. Disponível em: <<http://www.fundinguniverse.com/company-histories/marconi-plc-history/>>. Acesso em julho de 2014.

MINICOM (Ministério das Comunicações). Website oficial do MINICOM. Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/>>. Acesso em 30/09/2015.

MMTC (Multicultural Media, Telecom and Internet Council). Website oficial da MMTC. Disponível em:< Multicultural Media, Telecom and Internet Council>. Acesso em 30/09/2013.

NAO (National Audit Office 2015-16 ou Gabinete de Auditoria Nacional). Website do NAO. Disponível em:<<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-accounts-committee/inquiries/parliament-2010/national-audit-office-2015-16-estimate/>>. Acesso em 30/01/2014.

UIT (União Internacional do Trabalho). Website da UIT. Disponível em: <<http://www.pbs.org/about/>>. Acesso em 30/09/2014