

**MEDIA  
OWNERSHIP  
MONITOR**  
Brasil



intervozes  
coletivo brasil de comunicação social

**REPORTERS  
WITHOUT BORDERS**  
FOR FREEDOM OF INFORMATION

# MARCO REGULATÓRIO DO SISTEMA DE MÍDIA BRASILEIRO

Redação

**Daniel Fonsêca**

Revisão e edição

**Jonas Valente**

Brasil, Outubro de 2017

# MARCO REGULATÓRIO DO SISTEMA DE MÍDIA BRASILEIRO

Estudo realizado para o Monitoramento da Propriedade da  
Mídia, MOM - Brasil 2017

Redação

**Daniel Fonsêca**

Revisão e edição

**Jonas Valente**

## ÍNDICE

INTRODUÇÃO	4
1. METODOLOGIA	6
3. PANORAMA GERAL DO SISTEMA DE MÍDIA BRASILEIRO	13
4. MARCO REGULATÓRIO DO SISTEMA DE MÍDIA BRASILEIRO	35
CONCLUSÕES	73
REFERÊNCIAS	75

## INTRODUÇÃO

A presente análise do marco regulatório da mídia brasileira foi produzida no âmbito do projeto *Media Ownership Monitor (MOM)*, promovido pela organização Repórteres sem Fronteiras (Alemanha) e executado, no Brasil, em parceria com o Intervezes – Coletivo Brasil de Comunicação Social. Esta leitura jurídica do setor busca conferir às informações coletadas junto às empresas e aos governos a devida contextualização histórica e política, revelando ambientes legais e a forma como a regulamentação tem sido implementada como um elemento estruturante da propriedade desses veículos.

O desenho legislativo brasileiro é fragmentado e disperso. Princípios, diretrizes, normas específicas e regulamentações se combinam de forma pouco coesa e expressando uma produção legal a partir de disputas políticas pontuais em determinados momentos históricos. Os mecanismos voltados a coibir a concentração e garantir a transparência são pouco robustos. Esse cenário é complexificado por uma ausência de uma postura mais efetiva de implementação e de fiscalização por parte do Estado brasileiro.

Os temas (ações) mais emergentes estão relacionados à atualização de normas, ao controle de informações e à fiscalização do efetivo cumprimento do ordenamento legal da área. Esses procedimentos, caso sejam mal implementados, pouco fiscalizados ou mesmo negligenciados, podem comprometer diretamente a responsabilização e a penalização no caso de desobediência aos princípios e às exigências previstos no conjunto normativo das atividades jornalísticas – naquilo que cabe ao Estado regular (sobretudo propriedade) – e dos setores de radiodifusão e telecomunicações.

Esses dispositivos normativos e sua efetivação são escrutinados com a compreensão de que é necessário instituir políticas e legislações que promovam a descentralização da propriedade de mídia, evitando, por exemplo, a concentração (integrações) vertical, horizontal e cruzada. Pode-se afirmar que os indicadores de avaliação que orientam a investigação do MOM são relativamente mais robustos se comparados à eficácia do desenho legal e à eficiência do marco normativo das comunicações no Brasil.

O presente documento é dividido em quatro partes. A primeira, “Metodologia”, explica as referências utilizadas para o levantamento e a análise das normas e do arcabouço normativo brasileiro. A segunda,

“Bases institucional e legal do sistema de mídia brasileira”, é uma síntese dos contornos da legislação bem como uma apresentação dos órgãos com atuação sobre o setor. A terceira, “Panorama geral do sistema de mídia brasileiro - controle, concentração e transparência”, faz um resumo do quadro legal à luz das questões levantadas no âmbito do MOM, funcionando como um ‘sumário executivo’ do documento. A quarta, “Marco regulatório do sistema de mídia brasileiro”, faz uma análise mais detalhada do universo, desenvolvendo aspectos tratados de maneira mais concisa nas seções anteriores.

# 1. METODOLOGIA

O estudo busca produzir um mapeamento da regulação e da regulamentação das comunicações brasileiras, adotando uma dimensão descritiva, de apresentação das normas, e uma dimensão analítica, de avaliação frente aos aspectos centrais no âmbito do MOM: (1) o controle dos meios de comunicação; (2) a estrutura de mercado do setor, em especial o confronto entre concentração e pluralidade; e (3) a transparência no acesso às informações dos veículos e dos serviços.

No primeiro grupo entram as formas de controle dos meios, com atenção a atores específicos, como grupos estrangeiros e políticos. No segundo estão os mecanismos de desestímulo à concentração horizontal, vertical e à propriedade cruzada, bem como as formas de definir esses processos, os indicadores utilizados e os mecanismos previstos na legislação que fomentam esse tipo de estrutura de mercado. O terceiro grupo abrange as obrigações legais de disponibilização das informações, tanto às autoridades regulatórias quanto ao público, e a publicidade dos procedimentos legais (como aprovação de outorgas) e das receitas e verbas utilizadas, inclusas aí a publicidade legal.

Esses referenciais permeiam a exposição das normas constitucionais, legais e infralegais ao longo do trabalho, e são vistos não somente em seu conteúdo "frio", mas por meio de uma aferição da prática efetiva, pelo Estado brasileiro, da implementação, do monitoramento e da sanção e punição das violações e desrespeitos.

Em relação ao escopo, o recorte adotado foi o mesmo do projeto MOM Brasil: as mídias TV, rádio, impressa e Internet. No caso da TV, incluem-se as diversas modalidades, sejam elas abertas ou pagas, seja a propriedade Estatal ou privada, seja a finalidade comercial ou educativa. No caso da rádio, são incluídas as formas do serviço de radiodifusão de sons, como comercial, educativa ou comunitária. A mídia impressa é tratada a partir de seus veículos, uma vez que não é classificada como serviço no arcabouço legislativo brasileiro. Já a Internet é incluída com foco nos sites e portais, e não no conjunto da sua regulação (o que poderia abranger problemáticas como acesso e privacidade, por exemplo).

O espectro de tempo tem como foco o presente, mas buscando dar uma dimensão histórica. As mudanças legais têm como foco aquelas ocorridas entre 2011 e 2017, abrangendo toda a legislatura anterior e atual da Câmara e do Senado e os governos primeiro (2011-2014) e segundo (2015-2016) de Dilma Rousseff (PT). A linha do tempo contempla também

uma relevante inflexão na política brasileira: o controverso processo de impeachment de Dilma Rousseff com a consequente ascensão de Michel Temer (PMDB) à Presidência da República.

O documento analisa o arcabouço legal e constitucional nas atividades de radiodifusão (rádio e televisão abertos) e de jornalismo (impresso e on-line) em meio a um período de intensas transformações, que ocorrem em diferentes níveis, dos quais se podem citar alguns exemplos pontuais, nos seguintes aspectos:

**1) econômico:** digitalização das transmissões de televisão aberta, entrada de novos agentes no mercado de audiovisual (serviços “over-the-top”), crise nos setores de telefonia, de radiodifusão e de jornalismo impresso – no caso deste último, constata-se uma situação crítica já mais aprofundada que, embora com oscilações sazonais, mostra-se bastante relevante para o entendimento da organização das atividades econômicas.

**2) regulatório:** aprovação da Lei do Serviço de Acesso Condicionado (Lei 12.485/2011) e as alterações promovidas pela gestão Temer, entre as quais a Lei 13.424, de 2017, e o Decreto 9.138, de 2017;

**3) sociocultural:** a ocorrência de mudanças graduais, mas permanentes nos hábitos de consumo culturais da população brasileira, cuja parte de setores mais empobrecidos tiveram um momentâneo, mas substantivo acréscimo no acesso a serviços (Internet, TV paga) e bens de consumo (televisores digitais; telefones móveis), entre outros aspectos.

**4) político:** crise político-institucional, ainda em curso, que teve como pontos altos a deposição da ex-presidenta Dilma Rousseff (PT), seguindo-se na gestão do atual presidente, Michel Temer (PMDB), que era vice de Rousseff; a tentativa de realizar reformas na Constituição Federal e na legislação ordinária que podem tornar o Estado brasileiro ainda mais hermético às vontades das maiorias sociais, entre outros elementos igualmente urgentes.

## 2. BASES INSTITUCIONAL E LEGAL DO SISTEMA DE MÍDIA BRASILEIRO

O sistema legal brasileiro na área das comunicações é fragmentado, com diversas normas para diferentes serviços e aspectos específicos destes. Sendo essas distintas legislações fruto de disputas entre agentes estatais, empresariais e sociais, cada uma delas expressa vitórias políticas em um determinado momento histórico. O resultado é um quadro pouco coeso e com brechas importantes tanto no tocante às próprias regras quanto a sua implantação.

Em uma representação esquemática, o "esqueleto" legal das comunicações poderia ser resumido da seguinte forma:

- Princípios Constitucionais
- Grandes grupos de serviços (radiodifusão e telecomunicações)
  - Radiodifusão:
    - Sistemas (privado, público e estatal)<sup>1</sup>
    - Serviços (sons e sons e imagens)
    - Modalidades de outorga (radiodifusão, educativa, comunitária)
      - TV (radiodifusão de sons e imagens):
        - Diferenciação quanto à geração (geradoras, retransmissoras)
      - Rádio (radiodifusão de sons)
        - Diferenciação quanto à frequência (OM, OC, OT, FM)
  - Telecomunicações:
    - Telefonia
      - Diferença quanto à conexão física (fixo e móvel)
    - TV por assinatura (Serviço de Acesso Condicionado)
    - Internet (Serviço de Comunicação Multimídia e Serviço de Valor Adicionado)
    - Demais serviços

A Constituição Federal define dois grupos centrais de serviços (radiodifusão e telecomunicações), que podem ser explorados diretamente ou por terceiros. Em razão da privatização das telecomunicações, o Art. 21 prevê a submissão dessas a um órgão

---

1. Previstos na Constituição (Art. 223).

regulador específico, que veio então a ser denominado Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). O texto estabelece um conjunto de diretrizes para esses serviços e para a área como um todo.

No tocante à liberdade de expressão, a Constituição traz enunciados como: “é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato” (Art. 5º, inciso IV); “é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem” (Art. 5º, inciso V); “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença” (Art. 5º, inciso IX); “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional” (Art. 5º, inciso XIV); “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” (Art. 220); e “é vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística” (Art. 220, § 2º)<sup>2</sup>.

Em relação à propriedade dos meios, a Constituição cria a figura da divisão da radiodifusão em três sistemas: público, privado e estatal (Art. 223), proíbe que os meios de comunicação sejam objeto de monopólio ou oligopólio (Art. 220, § 5º), fixa a propriedade de empresa jornalística ou emissora de radiodifusão para brasileiros (nascidos ou naturalizados), permitida a presença de até 30% de capital estrangeiro.

Sobre conteúdos em geral, a Constituição aponta como princípios da produção e programação de emissoras de rádio e TV (Art. 221): "I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei; IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família". O documento também prevê restrições legais para a publicidade de tabaco, bebidas alcoólicas, medicamentos e terapias. Por fim, a Constituição cria o Conselho de Comunicação Social (Art. 224), órgão assessor do Congresso Nacional para as temáticas da área.

Esses princípios são detalhados em legislações específicas, apresentadas e analisadas ao longo do documento. O Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT, Lei 4.117/1962) foi um marco geral do setor, mas após a privatização das telecomunicações (1997) passou a disciplinar

---

2. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.

apenas as condições de execução dos serviços de radiodifusão de sons (rádio) e sons e imagens (TV). O Decreto-Lei 236/1967 criou o serviço de televisão educativa. Já a Lei 11.652/2008 regulamentou a radiodifusão pública no âmbito do governo federal, autorizando a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC). O decreto 5.820/2006 estipulou regras para a transição da radiodifusão de sons e imagens para a forma de transmissão digital naquilo que veio a ser chamado Sistema Brasileiro de TV Digital.

As telecomunicações foram reguladas pela Lei 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações). A TV por assinatura passou a ser disciplinada pela Lei 12.485/2011 (Lei do Serviço de Acesso Condicionado - SeAC). A Internet possui alguns regramentos<sup>3</sup>, mas nenhum deles estabelece a oferta de conteúdo como serviço ou fixa condições para o funcionamento de sites e portais.

A implantação e execução dessas normas, bem como a supervisão geral dos serviços, é responsabilidade de um conjunto de instituições e autoridades:

(a) Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC)<sup>4</sup> - A ele cabe a definição da maior parte das políticas de comunicação. Nessa área, o órgão tem como atribuições: 1) formular e implementar as políticas públicas de radiodifusão e telecomunicações; 2) regulamentar, outorgar e fiscalizar serviços de radiodifusão; 3) controlar e administrar o uso do espectro de radiofrequência, em parceria com a Anatel; 4) supervisionar a Anatel; e 5) realizar os serviços postais por meio da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

(b) Ministério da Cultura (MinC) - O Ministério tem papel importante na política audiovisual do país. A Secretaria de Audiovisual do órgão faz a elaboração e a implementa por meio de diversos programas, a maioria focada em pequenos e médios produtores. A pasta tem, entre suas atribuições: 1) formular e implementar parcialmente a política para o audiovisual (CSC); 2) implementar parte da política com incentivos para agentes, gêneros e formatos; 3) supervisionar a Agência Nacional de

---

3. O Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014) trata de direitos dos usuários, privacidade, neutralidade de rede e remoção de conteúdos. O Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), que permite o acesso dos usuários à Internet é normatizado pela Resolução da Anatel No 614, de 2013.

4. Entre a década de 1990 e 2016 o órgão se chamava Ministério das Comunicações, tendo foco específico na área. Com a derrubada da presidente Dilma Rousseff e a ascensão de Michel Temer à Presidência a pasta foi unificada com o então Ministério da Ciência e Tecnologia, ganhando o novo nome.

Cinema (Ancine); e 4) formular e implementar a política sobre direitos autorais.

(c) Secretaria Especial de Comunicação (atualmente vinculada à Casa Civil da Presidência da República) - A Secretaria normatiza e executa as políticas de comunicação institucional, inclusive as ações relativas à publicidade e propaganda, e também comanda os meios de comunicação pública. Ela é responsável também pela supervisão da Empresa Brasil de Comunicação (EBC).

(d) Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) - É a autoridade regulatória para os serviços de telecomunicações. Tem como atribuições: 1) implementar a Política Nacional de Telecomunicações e as decisões de governo relativas à área; 2) regulamentar as atividades de telecomunicações na esfera infralegal; 3) outorgar serviços de telecomunicações; e 4) administrar o espectro de radiofrequências.

(e) Agência Nacional do Cinema (Ancine) - Autoridade que tem como atribuições o fomento, a regulação e a fiscalização do mercado do cinema e do audiovisual no Brasil. Cabe à Ancine aprovar e controlar a execução de projetos de coprodução, produção, distribuição, exibição e infraestrutura realizados com recursos públicos e incentivos fiscais. O papel fundamental da Agência do ponto de vista da propriedade dos meios de comunicação é a regulação e fiscalização do cumprimento da Lei de Serviços de Acesso Condicionado (televisão por assinatura).

(f) Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) - Autarquia vinculada ao Ministério da Justiça que tem como responsabilidade zelar pela livre concorrência por meio de ações como: 1) analisar e decidir sobre fusões e aquisições, bem como sobre outras medidas com impacto na estrutura de mercado; 2) investigar e julgar iniciativas prejudiciais à livre concorrência (como carteis); e 3) promover a cultura da livre concorrência por meio de ações de sensibilização, educação, estudos e pesquisas. O Cade não é um órgão específico da área de comunicações, mas tem impacto uma vez que atua em qualquer esfera desde que haja interesse para a dinâmica concorrencial.

(g) Congresso Nacional - O Parlamento brasileiro é formado por duas casas, Câmara dos Deputados e Senado Federal. Em relação ao setor, além de elaborar e alterar leis, as duas instituições também têm a prerrogativa de validar as concessões ou renovações processadas pelo governo federal. Sem a aprovação delas, a licença não possui validade legal.

(h) Judiciário - O Judiciário brasileiro possui a prerrogativa de análise de casos formulados por entes públicos e privados e aplicação de sanções caso considere que houve infração da lei ou de alguma norma. No caso específico do setor, a Constituição indica que somente este poder pode cancelar uma concessão antes do prazo.

### **3. PANORAMA GERAL DO SISTEMA DE MÍDIA BRASILEIRO**

#### **Controle, concentração e transparência**

Nesta seção, é apresentado de forma resumida um panorama geral do sistema de comunicações tendo como base os aspectos centrais que são o foco do MOM: o controle dos meios, a concentração de propriedade e a transparência. As informações dessa síntese são desenvolvidas ao longo do documento. São listadas as leis do sistema que incidem sob essa ótica e é discutido o nível de implantação e execução real dessas normas.

#### **3.1 Legislação**

Os meios de comunicação no Brasil podem ser controlados pelo Estado, por pessoas físicas e por pessoas jurídicas. Este último grupo abrange tanto empresas comerciais quanto fundações e associações sem fins lucrativos. No caso de serviços de radiodifusão, esses entes, considerados "terceiros", devem solicitar uma outorga ao governo federal, responsável pela concessão, permissão e autorização do serviço. O mesmo vale para outros órgãos estatais (como Câmara, Senado, tribunais e instituições públicas nas esferas estadual e municipal). Na TV por assinatura, as licenças são concedidas pela Anatel. Para veículos impressos e sites e portais na Internet não há qualquer restrição de controle nem necessidade de obtenção de uma outorga ou licença.

Em relação ao capital estrangeiro a legislação brasileira tem exigências diferentes variando conforme o serviço. Como mencionado anteriormente a Constituição Brasileira limita a presença do capital estrangeiro a 30% do capital votante em emissoras de radiodifusão e empresas jornalísticas. Há uma polêmica em análise no judiciário se esse percentual seria válido ou não para sites e portais<sup>5</sup>. Já no caso de operadoras de TV a Lei 12.485/2011 alterou o limite anterior para operadoras de TV a Cabo, então de 50%, e permitiu qualquer participação do capital estrangeiro nesse setor.

Uma restrição específica no controle dos meios de comunicação é a prevista no Art. 54 da Constituição, segundo a qual deputados e senadores não podem ser proprietários, controladores ou diretores de

---

5. Com base nessa previsão, a Associação Nacional de Jornais (ANJ) entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) No 5.613 solicitando que sites e portais jornalísticos na Internet sejam considerados empresas jornalísticas e submetidos aos limites de capital estrangeiro do Artigo 222 da Constituição e da Lei 10.610/2002, que o regulamentou. O caso ainda não teve desfecho.

empresa que tenha favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, categoria que incluiria as concessões de radiodifusão. O Decreto 52.795/1963 prevê como proibição para a solicitação de outorga a existência de dirigente no exercício de mandato eletivo. Contudo, o MCTIC não aplica esse impedimento a qualquer integrante do quadro acionário, mas apenas aos diretores das empresas. Esse entendimento é objeto de questionamento no Supremo Tribunal Federal<sup>6</sup>.

A concentração nos meios de comunicação é tratada pela Constituição Federal. O Artigo 220 proíbe práticas de monopólio e oligopólio. Mas na prática, a existência de poucos mecanismos para efetivar esse dispositivo e a forma como se dá a fiscalização, incluindo aí as sanções decorrentes deste processo, são insuficientes para efetivar uma estrutura de mercado diversa e plural.

Entre as escassas previsões legais para coibir a concentração de propriedade está o Decreto-Lei 236/1967. O Art. 12 (Inciso 2) limita o número de outorgas para radiodifusão de sons e imagens (televisão aberta) em 10 em todo território nacional, sendo no máximo cinco na faixa VHF e duas por estado<sup>7</sup>. Para a radiodifusão de sons (rádio aberto), o máximo, dividido por alcance e frequência, é: a) locais: ondas médias – 4; Frequência modulada – 6; b) regionais: ondas médias – 3; ondas tropicais – 3, sendo no máximo 2 por Estados; e c) Nacionais: Ondas médias – 2; Ondas curtas – 2.

O Decreto 52.795/1963, que regulamentou o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), fixa como impedimento que um sócio de uma empresa controladora de serviços de radiodifusão (em qualquer modalidade) seja também integrante de quadro societário de outra outorga para prestar o mesmo serviço na localidade. Em outras palavras, uma mesma pessoa ou empresa não pode ser dona de duas emissoras do mesmo serviço no espaço de atuação do veículo (podendo ser município ou região)<sup>8</sup>.

---

6. Duas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), de números 246 e 379, foram ajuizadas pelo partido PSOL junto ao STF. Elas questionam a outorga de concessões para entes com políticos em mandatos eletivos entre os seus sócios.

7. A especificação da faixa atendeu à realidade da época, em que as principais emissoras estavam no VHF (canais 2 a 13). Nas últimas décadas ocorreu uma ocupação do UHF (canais 14 a 69) por outras emissoras. Com a transição para a TV Digital, o VHF foi abandonado, com a migração de licenças para o UHF. Os canais 60 a 69, reservados para emissoras públicas, foram concedidos para a prestação de serviço de banda larga móvel.

8. Diz o Decreto 52.795: Art. 15. Para a habilitação, será exigida das pessoas jurídicas interessadas documentação relativa. § 2º Sem prejuízo de outras declarações que possam ser solicitadas, o requerimento de outorga a que se refere o inciso I

Essas são as únicas restrições à concentração horizontal (controle de mais um número considerado excessivo de veículos do mesmo serviço). A noção de concentração aqui está vinculada à participação acionária total ou parcial. E, mesmo assim, as limitações apresentadas abrangem somente os serviços de radiodifusão de sons e de sons e imagens. Não há nenhum mecanismo desse tipo nem para meios impressos nem para portais ou sites.

Já no caso da concentração vertical (quando um ente ou grupo controla diversas etapas da cadeia produtiva, como produção, programação e distribuição), apenas a Lei nº 12.485/2011, que regula a TV paga, trata do tema. Ela impede a relação de controle e propriedade entre os setores de radiodifusão e produção/programação audiovisual e de telecomunicações de interesse coletivo, a exemplo dos serviços de telefonia, Internet e TV por assinatura.

Assim, estes dois tipos de agentes do setor audiovisual e as entidades concessionárias e permissionárias de radiodifusão não podem controlar mais de 50% do capital social de participação de operadoras de telecomunicação de interesse coletivo (Lei 12.485/11, Art. 5º, caput). De modo inverso, estas operadoras de telecomunicação não podem ter participação superior a 30% do capital total e votante de empresas radiodifusoras (Lei 12.485/11, Art. 5º). Nesse exemplo, a concentração é definida pela participação acionária somente, e não pelo número de licenças.

No caso das atividades jornalísticas com distribuição on-line, não há previsão legal ou normativa de limites à concentração ou da necessidade de autorização prévia de quaisquer autoridades competentes para aquisição, fusão ou outros atos similares. Essa norma é válida apenas para a relação de controle e propriedade entre os setores de radiodifusão e produção/programação audiovisual e de telecomunicações de interesse coletivo, de acordo com a Lei nº 12.485/2011.

No plano geral, a Lei 12.529/2011 estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC). Ela define as infrações à ordem

---

do § 1º conterà as declarações de que: II - nenhum dos sócios ou dirigentes participa do quadro societário ou diretivo de outras pessoas jurídicas executantes do mesmo tipo de serviço de radiodifusão na localidade em que a concessão ou a permissão é pretendida, nem de outras pessoas jurídicas executantes de serviço de radiodifusão em Municípios diversos, em excesso aos limites estabelecidos no art. 12 do Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967.

econômica<sup>9</sup> e estabelece entre estas a condição de posição dominante “sempre que uma empresa ou grupo de empresas for capaz de alterar unilateral ou coordenadamente as condições de mercado ou quando controlar 20% (vinte por cento) ou mais do mercado relevante, podendo este percentual ser alterado pelo Cade para setores específicos da economia”<sup>10</sup>.

No momento da produção deste documento, não havia legislação em debate no Congresso com foco na construção de mecanismos mais efetivos para coibir a concentração de propriedade nos meios de comunicação. Organizações da sociedade civil pressionam há anos o governo federal e o Congresso pela atualização do marco regulatório. O Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), principal rede de entidades da área, chegou a elaborar um anteprojeto de lei próprio em 2012 para buscar assinaturas e apresentar ao Parlamento. O texto traz uma série de propostas de mecanismos anticoncentração inspiradas em legislações de outros países<sup>11</sup>.

Do ponto de vista da estrutura de mercado, as maiores alterações se deram no setor da mídia impressa. O grupo Diários Associados – que controla jornais e emissoras de TV e de rádio – atravessa crise financeira grave e ficou restrito basicamente ao Correio Braziliense e ao Estado de Minas, com participações minoritárias em outros veículos. Um dos gigantes da mídia impressa, a Abril, fechou diversos títulos, mas do ponto de vista de controle segue com a mesma estrutura desde que vendeu 30% do capital acionário ao grupo internacional Naspers, em 2006.

De acordo com dados da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), responsável por regular o uso e a ocupação do espectro de radiofrequências, o Brasil possui 545 geradoras e 13.630 retransmissoras de televisão entre concessões e permissões outorgadas. Já em relação ao rádio, são 3.533 emissoras de frequência modulada (FM), 1.790 de ondas médias (OM), 61 de ondas curtas (OC) e mais 72 de ondas tropicais (OT). Existem, ainda, 4.775 rádios comunitárias autorizadas pelo Executivo Federal.

---

9. Entre elas: "I - limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa; II - dominar mercado relevante de bens ou serviços; III - aumentar arbitrariamente os lucros; e IV - exercer de forma abusiva posição dominante" (Lei 12.529/2011, Art. 36).

10. Lei 12.529, de 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm).

11. A íntegra do texto pode ser conferida no site <http://www.paraexpressaraliberdade.org.br/projeto-de-lei/>.

O quadro no meio TV segue estável com o comando das principais redes (Globo, SBT, Record, Bandeirantes e RedeTV). A novidade em 2017, após a chegada de Michel Temer à Presidência, foi o desmonte da Rede Pública de TV por meio de uma ofensiva sobre a Empresa Brasil de Comunicação que incluiu a eliminação do seu órgão de controle social (Conselho Curador) e reduções drásticas no orçamento. No Rádio, também há uma liderança estável de redes consolidadas (Jovem Pan, Gaúcha, Globo AM/FM, Band FM, CBN, e Transamérica). Novos agentes que ganharam visibilidade e alcance são as redes vinculadas a instituições religiosas, como Rede Vida e Gospel na televisão e Rede Católica de Rádio e Rede Aleluia no rádio.

Na Internet, a despeito do surgimento de sites e portais com diversas abordagens e inclinações, também há uma liderança consolidada dos portais Uol, Abril, Globo, IG, Estado e R7, todos vinculados a grupos com atuação em outros segmentos. No universo analisado no projeto, surgem como novos agentes os sites Revista Fórum, de viés progressista, e O Antagonista, de inclinação conservadora.

Se observado o arcabouço normativo, é possível perceber diversas e importantes lacunas do ponto de vista da garantia da concorrência, pluralidade e diversidade. Inexistem quaisquer mecanismos anticoncentração para a mídia impressa e para os veículos online. No caso da mídia impressa, a única legislação sobre o tema, a Lei de Imprensa, foi anulada pelo Supremo Tribunal Federal em 2009, mas mesmo esta não trazia exigências claras no tocante à concentração. No âmbito da Internet, essa ausência é extremamente preocupante uma vez que o segmento tem sido marcado pela ascensão de gigantes, seja na distribuição de conteúdo (como Netflix) seja como plataformas de múltiplos serviços (como Google, Facebook e Apple).

Já no campo da radiodifusão, há um quadro grave de falta de efetividade da legislação existente. A ausência de regulamentação do dispositivo constitucional que prevê a proibição de monopólio e oligopólio (Art. 220) faz com que o princípio tenha pouca concretude. Não há uma uniformidade no tocante à definição de oligopólio ou monopólio nem sobre a definição de concentração e as formas de medi-la.

Os únicos mecanismos, listados anteriormente, também são insuficientes. A legislação não regulamenta com clareza a formação de redes (cadeias) nacionais, apesar de o §7º do Decreto-Lei 236/1967 (Art. 12) proibir a submissão de outorgas à lógica de “cadeias”. De acordo com esse dispositivo, as empresas concessionárias ou permissionárias de

serviço de radiodifusão “não poderão estar subordinada a outras entidades que se constituem com a finalidade de estabelecer direção ou orientação única, através de cadeias ou associações de qualquer espécie”. Contudo, não há fiscalização dessa restrição.

Para além disso, os limites são de fácil burla. Há no Brasil uma prática de realização de transferências parciais ou integrais do controle de emissoras sem a oficialização dessas alterações juntamente ao MCTIC, ação que ficou conhecida como "contrato de gaveta". Ou seja, o contrato com a compra ou venda é realizado, mas não oficializado. Outra tática utilizada por proprietários de emissoras é o uso de diversas pessoas físicas diferentes para driblar os limites de outorgas previstas na lei. Assim, basta um grupo ou família usar distintas pessoas para diferentes emissoras que dificilmente a restrição do número de emissoras será ultrapassada<sup>12</sup>.

Essa brecha foi historicamente explorada pelos principais agentes tanto no rádio quanto na TV, em um sistema estruturado em cima de redes nacionais, assim como nos Estados Unidos. Como resultado, conglomerados como Globo, Record e SBT controlam centenas de afiliadas, dominando o segmento. No segmento de rádio há uma diversidade maior, mas a concorrência fica prejudicada uma vez que apenas os conglomerados estruturados em rede conseguem ter alcance mais amplo, enquanto milhares de emissoras locais se digladiam em um mercado estagnado e com pouca verba publicitária disponível. Esse cenário abriu espaço para o avanço de emissoras religiosas.

Outro problema grave é a inexistência de mecanismos de veto ou limitação da propriedade cruzada, à exceção dos mencionados entre produtoras/programadoras/emissoras, de um lado, e operadoras de telecomunicação, de outro. Diferentemente de legislações em países como os Estados Unidos, grupos podem controlar TVs, rádios, jornais e revistas. Esse cenário permissivo também foi explorado por empresas para montar um sistema de grupos nacionais (esses próprios com diversos veículos<sup>13</sup>) em posição de comando de redes ("cabeças-de-rede", no jargão usado no setor) formadas por grupos regionais por meio de

---

12. Um exemplo é a existência de diversas localidades com TV Record e Recordnews. Embora claramente pertencentes ao mesmo grupo empresarial, emissoras nessa condição não são objeto de fiscalização e sanção em razão de manobras como as descritas, bem como pela falta de fiscalização efetiva pelas autoridades responsáveis.

13. Por exemplo: as organizações Globo controlando Rede Globo, Globosat, Rede CBN, jornal O Globo, revista Época e Portal Globo-GShow, G1 e Globoesporte. O grupo Bandeirantes controlando Rede Bandeirantes, Bandnews, rede Band FM/AM, jornal Metro e portal Band.com. O grupo Record controlando Rede Record, Recordnews, portal R7.

afiliação. Esses grupos regionais, por consequência, também são em geral controladores de emissoras de TV e de rádio, de impressos e de portais na Internet<sup>14</sup>.

Outra característica deste sistema é a afiliação política de conglomerados, o que ocorre geralmente no caso de grupos regionais. Como mencionado anteriormente, embora a legislação trate expressamente da proibição da participação de políticos eleitos em emissoras de radiodifusão, essa prática é comum no Brasil e os órgãos responsáveis não fiscalizam alegando uma interpretação de que tal restrição se aplicaria somente aos diretores das emissoras e não ao conjunto do quadro societário.

### **3.2 Implantação**

No plano geral, o Brasil conta com um sistema institucional voltado a analisar a concentração econômica em mercados, denominado Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC). As duas principais instituições integrantes deste são o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SeAE-MF).

O SBDC é responsável por zelar pela livre concorrência, investigando ou analisando denúncias de condutas anticoncorrenciais, de infração da ordem econômica e de abuso de poder econômico. O Cade, seu principal órgão, foi criado em 1962, vinculado ao Ministério da Justiça, e ganhou status de autarquia em 1994. A Lei 12.529/2011 determinou a exigência de submissão prévia ao Cade de atos de concentração (fusões e aquisições) de empresas que possam ter efeitos anticompetitivos. O Conselho analisa e aprova atos de concentração, investiga situações e condutas de agentes e, em constatado prejuízo à livre concorrência ou abuso de poder econômico ou posição dominante, pode aplicar sanções. Também é atribuição da instituição realizar estudos e pesquisas e contribuir para promover a cultura da livre concorrência.

O órgão é composto por um tribunal, integrado por um presidente e seis conselheiros, e por uma superintendência-geral, dirigida por um superintendente-geral e por dois superintendentes-adjuntos. As indicações são feitas pela Presidência da República e validadas pelo

---

14. O grupo RBS controla na região Sul a RBS TV no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina, os jornais Zero Hora e Diário Catarinense e o ClicRBS, entre outros. Os Diários Associados possuem os jornais Correio Braziliense e AquiDF em Brasília e Estado de Minas em Minas Gerais, além de possuir participação acionária na TV Brasília em Brasília e na TV Alterosa em Minas Gerais, a Super Rádio Tupi no Rio de Janeiro e portais como o CorreioWeb e UAI.

Senado Federal. Os mandatos têm duração de quatro anos, não coincidentes. A escolha, portanto, tem componente fortemente político e responde aos interesses da gestão do Executivo Federal, em que pese o mecanismo de validação pelo Parlamento. Na cultura política brasileira, não é usual o Congresso Nacional negar nomeações para órgãos como este.

Há poucos casos analisados pelo Cade na área de TV, rádio, impressos e portais/sites de Internet. Um exemplo da atuação do Conselho nos setores de radiodifusão e de jornalismo impresso envolve a venda pelo Grupo RBS de duas emissoras de televisão aberta, duas de rádio FM e ainda quatro jornais impressos (também online) no estado de Santa Catarina (SC), na região Sul do Brasil. Esse processo tem relevância especial porque as emissoras de TV negociadas são afiliadas da Rede Globo, que integra o maior grupo de comunicação do país. A transação foi aprovada sem restrições.

O Cade averiguou também caso importante envolvendo as emissoras de TV aberta SBT, Record e Rede TV!, que comandam, cada uma, uma rede nacional. No dia 11 de maio de 2016, o tribunal aprovou, em sessão de julgamento, a formação de uma *joint venture* entre SBT, Record e Rede TV!. A nova empresa, batizada de “Simba”, atua na criação de conteúdos, programas e canais destinados à TV fechada e no licenciamento do sinal digital destas emissoras às prestadoras de serviços de televisão por assinatura.

A aprovação ficou condicionada à assinatura de um Acordo em Controle de Concentrações (ACC). Para evitar eventuais problemas anticoncorrenciais decorrentes da atuação conjunta dos três grupos empresariais, ACC contemplou, entre outras, as seguintes medidas: 1) obrigação de investimento na joint venture; 2) subsídios a pequenos e médios operadores de TV por assinatura; e 3) estabelecimento de um prazo tanto para a vigência do ACC quanto para a duração da companhia - seis anos a contar da assinatura do primeiro contrato com uma grande operadora.

No momento da redação do presente documento, o Cade estava envolvido em um caso importante. A superintendência-geral elaborou parecer contrário à aceitação da fusão entre a operadora estadunidense de telecomunicações AT&T e o grupo Time Warner, também sediado nos Estados Unidos. A decisão, tomada em agosto de 2017, foi motivada pela preocupação com os efeitos da fusão no mercado brasileiro de TV por assinatura.

A AT&T é controladora da segunda maior operadora de TV por assinatura do Brasil, a Sky. Já a Time Warner possui diversos canais, como Warner Brasil, CNN, HBO, TNT, Cartoon Network e Esporte Interativo, entre outros. Segundo o parecer da superintendência, a fusão aprofundaria a concentração vertical (ao unificar uma distribuidora e uma programadora importantes) e criaria possibilidades de práticas anticompetitivas. A decisão será tomada pelo plenário do Conselho.

O Cade também aprovou uma sanção contra grupo de comunicação em 2013, quando analisou a atuação da Infoglobo, empresa responsável pelos jornais O Globo, Extra e Expresso. O órgão verificou que os descontos oferecidos a anunciantes prejudicavam a livre concorrência e determinou o fim dessa prática. A empresa também ficou proibida a "concessão de descontos que, na contratação de publicidade nos três jornais da Infoglobo, impliquem valor inferior àquele estipulado para anúncio em apenas um desses veículos" (Cade, 28 ago. 2013).

No âmbito específico do setor, o Ministério das Comunicações e a Agência Nacional de Telecomunicações são os órgãos com prerrogativa referente a atos de controle e concentração e com responsabilidade de aplicar as previsões legais sobre esse tema. O Decreto 52.795/1963, Títulos X e XI, regulamenta as transferências (diretas e indiretas) de concessões e permissões. O Decreto 9.138/2017, publicado pela gestão de Michel Temer, alterou o Decreto 52.795/1963 acabando com o dispositivo que condicionava a permissão direta ou indireta de concessão ou permissão à anuência prévia do governo federal (Art. 90)<sup>15</sup>.

Também é responsabilidade do MCTIC a análise da concessão e renovação de outorgas. Nesse procedimento, devem ser analisados pelo órgão os limites à concentração horizontal previstos tanto no Decreto-Lei 236/1967 e no Decreto 52.795/1963. Contudo, não há notícia de sanções aplicadas pelo Ministério antes por desrespeitos a esses dispositivos legais. Também não há informação pública disponível de procedimentos e iniciativas do Ministério e do governo federal para fiscalizar de fato essas exigências.

No que se refere à estrutura e autonomia do MCTIC, o órgão faz parte do

---

15. A nova redação do artigo apenas estabelece a autorização e os instrumentos em que essa vai ocorrer: " Art. 90 - A transferência da concessão ou da permissão será autorizada: I - quanto aos serviços de radiodifusão sonora, por meio de Portaria do Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; e; II - quanto aos serviços de radiodifusão de sons e imagens, por meio de Decreto do Presidente da República, que será precedido de instrução processual a ser efetivada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações".

Poder Executivo Federal e a indicação de seu titular é de responsabilidade única e exclusiva do presidente da república. A ocupação do cargo, portanto, é totalmente dependente de interesses políticos. Mas não apenas interesses de partidos como também de forças econômicas do setor. Na história recente a ocupação do cargo de ministro das comunicações vem sendo marcada por uma alternância entre indicados políticos, muitas vezes para cumprir a cota de partidos<sup>16</sup>, e nomes com forte ligação com os agentes econômicos, em especial a radiodifusão<sup>17</sup>.

Apesar de impor esses limites de outorga para a radiodifusão e mesmo de participação de capital estrangeiro para esse setor e para as empresas de jornalismo, os instrumentos estatais para aferir o cumprimento da norma são demasiadamente débeis. O Executivo Federal, que tem a competência constitucional de regular o setor da radiodifusão, não consegue executar as suas atribuições de forma eficaz. O mesmo ocorre em relação às agências reguladoras. O Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações (MCTIC), herdeiro da pasta específica das Comunicações (extinta em maio de 2016), tem uma equipe extremamente reduzida para o acompanhamento da quantidade de emissoras de rádio e TV outorgadas, além dos milhares títulos de jornais e revistas, que sequer precisam da autorização prévia do Poder Executivo.

A inexistência de informações públicas e confiáveis sobre esse tipo de fiscalização do MCTIC e sobre sanções e punições aplicadas a emissoras também dificulta uma mensuração precisa acerca do quanto essas exigências legais são ou não consideradas durante os processos de concessão de licenças. A indisponibilidade dos dados sobre os proprietários das emissoras, sobre prestadores de serviço e sobre as mudanças na composição acionária são mais uma evidência da falta de disposição política de garantir que haja um monitoramento efetivo dos limites previstos em lei.

A Anatel possui também prerrogativa de zelar pela competição e concorrência no setor de telecomunicações. Atendo-nos ao objeto do

---

16. Nos governos Lula e Dilma Rousseff foram os casos de Miro Teixeira (2003-2004) e André Figueiredo (2015-2016), colocados para contemplar a presença do PDT, Paulo Bernardo (2011-2015) e Ricardo Berzoini (2015), nomeados independentemente de conhecimento sobre o tema pela necessidade de manter essas pessoas no primeiro escalão, Eunício Oliveira (2004-2005), escolhido para responder a demandas do PMDB.

17. O exemplo mais notório foi a nomeação de Hélio Costa (2005-2010), ex-repórter da Globo e então senador com fortes laços com a empresa e o empresariado de radiodifusão.

MOM<sup>18</sup>, a Agência tem a atribuição de fiscalizar o respeito aos limites de controle acionário entre produtoras/programadoras e emissoras de radiodifusão, de um lado, e operadoras de telecomunicação, de outro.

Um exemplo das deficiências da ação da Agência é o já mencionado caso da fusão entre a AT&T e a Time Warner. Enquanto a Superintendência-Geral do Cade contestou a transação em razão dos impactos para o mercado de TV paga, a Anatel apresentou posição diversa. Ainda que a Agência tenha decidido esperar a posição do Cade, parecer da sua área técnica entendeu que a fusão não contraria os limites da Lei 12.485/2011 pelo fato da “programadora envolvida, no caso a Time Warner, não ter sede no Brasil, mas apenas manter-se e atuar no país por meio de subsidiárias” (BITTENCOURT, 2017).

No tocante à estrutura e às formas de indicação, a Anatel foi criada em 1997 com a promessa de ser uma Agência independente, dentro do processo de privatização do sistema de telefonia estatal, Telebrás. O órgão central é o Conselho Diretor, formado por cinco integrantes escolhidos pela Presidência da República e com nomeação submetida ao Senado Federal. O mandato é de cinco anos, com início sequencial. Quanto à transparência e ao controle social, a Anatel tem mais mecanismos do que o MCTIC. A Agência conta em sua estrutura com uma Ouvidoria, com um Comitê de Usuários e com um Conselho Consultivo. Boa parte de seus atos é submetida antes a consultas públicas das quais qualquer cidadão pode participar. Normas e deliberações são disponibilizadas no site.

Quanto à disponibilidade de recursos, o orçamento da Anatel vem sendo muito aquém do que poderia, uma vez que as atividades da Agência deveriam ser viabilizadas pela arrecadação de fundos como o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel). Mas a grande maioria das verbas oriundas dessa taxa não é alocada na Agência, mas em outras finalidades.

Segundo auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União em 2016 (Acórdão TCU 1093/2016), apenas 5% dos recursos desses fundos são aplicados na sua finalidade. O Fistel arrecadou entre 1997 e 2016 R\$ 85 bilhões, com destinação de apenas 4,5% para a Anatel. O restante se divide entre repasses para o Tesouro (orçamento geral, inclusive como

---

18. Uma vez que o MOM lida com rádio, TV, impresso e portais/sites de Internet, o texto não avançará sobre a análise concorrencial de outros serviços de telecomunicações, como telefonia fixa (STFC) e móvel (SMP) e acesso à Internet (Serviço de Comunicação Multimídia).

valores para superávit primário) e para outros fundos, como o Fundo Nacional de Cultura.

Esse cenário é um exemplo importante de como a disponibilização de informações somente é insuficiente. A Agência é fortemente capturada pelos interesses das operadoras de telecomunicação. Apesar dos mecanismos listados, posicionamentos de entidades de defesa de direitos do consumidor, ONGs, coletivos ou organizações de trabalhadores são raramente contempladas (LEFEVRE, 2017).

Quando comparadas as competências de cada instituição listada, é possível perceber que o Cade possui uma atribuição mais geral, de defesa da concorrência e análise de abuso de poder econômico. Já o MCTIC e a Anatel experimentam responsabilidades específicas de fiscalização da lei e dos poucos limites existentes nela em relação à concentração de propriedade. O caso da fusão entre Time Warner e AT&T é um exemplo de como tais prerrogativas podem ter sobreposição se houver posicionamentos diferentes entre os dois órgãos. Uma situação desta, entretanto, ainda não ocorreu na história recente desse arranjo institucional.

### **3.3 Transparência**

No Brasil, o ordenamento normativo da administração pública não prevê um dispositivo legal ou constitucional específico que determine, de forma geral, a obrigatoriedade de dar publicidade às informações – a exemplo de quadro societário, composição acionária e quadro diretivo – sobre as empresas prestadoras dos serviços públicos outorgados, em cuja categoria se encaixa a radiodifusão de sons e imagens. A inexistência dessa obrigação se estende aos veículos impressos e sites de Internet.

A Lei prevê a obrigatoriedade de parte das prestadoras de serviço fornecer algumas informações aos órgãos reguladores. No caso específico da radiodifusão, o Decreto 52.795/1963 (Art. 15) estipula como uma das informações necessárias ao órgão competente (atualmente o MCTIC) para obter uma outorga o quadro societário e a participação de cada sócio (quantidade de ações). Também são exigidos no momento da solicitação da outorga de cada controlador de cota de ações: 1) prova da condição de brasileiro nato ou naturalizado, certidão de nascimento ou casamento; 2) certificado de reservista; 3) cédula de identidade; 4) certificado de naturalização expedido há mais de dez anos; 5) carteira profissional; e 6) carteira de trabalho e previdência social ou passaporte.

Se houver alterações no quadro societário, a empresa ou ente explorador

também precisa comunicar ao Ministério. Contudo, a Lei 13.424/2017, resultado de uma Medida Provisória<sup>19</sup> do governo Temer, alterou o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT, Lei 4117/1962), flexibilizando exigências relativas a esse aspecto. Pela nova redação dada ao Art. 38, Alínea b, “as alterações contratuais ou estatutárias deverão ser encaminhadas ao órgão competente do Poder Executivo, no prazo de sessenta dias a contar da realização do ato, acompanhadas de todos os documentos que comprovam atendimento à legislação em vigor”.

A mudança mais importante foi na alínea c do mesmo artigo. Enquanto a redação anterior condicionava a “alteração de objetivos sociais, a alteração do controle acionário de empresas e a transferência de concessão, permissão ou autorização” à anuência prévia do órgão competente (hoje o MCTIC), a Lei 13.424/2017, reduziu essa obrigação apenas a “transferência de concessão ou permissão de uma pessoa jurídica a outra”. Ou seja, a mencionada Lei retirou a necessidade de anuência para “alterações do quadro societário”, “alteração de objetivos sociais” e transferências entre pessoas físicas.

As alterações de controle envolvendo capital estrangeiro têm tratamento específico na legislação. A Lei 10610/2002 (Art. 2º) faculta “ao órgão do Poder Executivo expressamente definido pelo Presidente da República requisitar das empresas jornalísticas e das de radiodifusão, dos órgãos de registro comercial ou de registro civil das pessoas jurídicas as informações e os documentos necessários para a verificação do cumprimento” dos limites previstos. No Art. 3º, as alterações de controle societário de empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens serão comunicadas ao Congresso Nacional.

Quanto à publicidade, essas informações estão disponíveis em bancos de dados da Agência Nacional de Telecomunicações denominados “sistemas interativos”. Entre eles estão o Sistema de Acompanhamento de Controle Acionário (Siacco). Este mecanismo permite a consulta por CNPJ ou nome da entidade e disponibiliza os integrantes do quadro societário (com os valores das cotas) e a diretoria. Outro exemplo é o Sistema de Informação dos Serviços de Comunicação de Massa (Siscom), que disponibiliza informações sobre os prestadores de cada serviço de radiodifusão permitindo consultas por modalidade de serviço ou por localidade (estado ou cidade).

---

19. Medidas Provisórias são instrumentos legais do governo federal em situações de urgência. Não foi o caso. A alteração legal por meio de MP visou impedir o devido processo legal e um debate mais amplo sobre ela.

Apesar dessas obrigações e das formas de disponibilização, não é possível afirmar que esses mecanismos constituam um quadro de transparência efetiva. Em primeiro lugar porque há muitas formas de burlar essas exigências. Para além dos chamados “contratos de gaveta” e toda sorte de alteração societária “informal” e sem mudança nos estatutos e quadros oficiais das empresas, há também práticas de arrendamento integral ou parcial de emissoras e programações. Na prática isso significa uma forma de transferência das concessões (integral ou parcialmente) sem que o órgão competente tenha conhecimento.

Esse quadro é agravado pela redução da necessidade de repasse de informações, como exposto acima. Some-se a isso o fato de que entre a solicitação de uma outorga e sua renovação, onde as exigências são maiores, o período é de 15 anos para TV e 10 para rádio. Muitas emissoras têm a cultura de somente atualizar informações no momento da renovação. Ainda assim, a Lei 13.424/2017, ainda flexibilizou o próprio processo de renovação, permitindo que emissoras continuem funcionando mesmo que não tenham concluído este procedimento. Nesse caso, as informações são ainda mais precárias.

Desta forma, há muita dificuldade de atestar se as informações disponibilizadas pelos canais elencados, em especial os sistemas da Anatel, são verdadeiras e estão atualizadas. Uma vez que não há cultura por parte dos órgãos competentes de punir as empresas por não disponibilizarem ou não atualizarem informações, cria-se uma espiral da opacidade em relação à radiodifusão.

No tocante às informações de produção, programação e distribuição de TV por assinatura, a Lei 12.485/2011 regulamentou o Serviço de Acesso Condicionado (SeAC) e unificou as normas sobre TV por assinatura, além de instituir os já mencionados limites à propriedade cruzada previstos para o setor de televisão paga, que passaram a ser aplicados a partir de março de 2012, seis meses após o início da vigência da lei. Naquela data, todas as empresas que exerciam, naquele momento, atividades de programação ou empacotamento tiveram que se adaptar, sem compensações financeiras aos atos necessários à adaptação aos limites mencionados acima (de acordo com o Art. 37). O Regulamento do SeAC (resolução da Anatel 581/2012) apenas detalha a forma como as prestadoras de TV paga se adaptariam à nova legislação.

A lei impõe a obrigação de informar ao órgão competente (no caso a Agência Nacional de Cinema) as informações do quadro societário, mas também colocá-las disponíveis ao público. Segundo o Art. 10 da Lei do

SeAC, as programadoras e empacotadoras deverão depositar e manter atualizada, na Ancine, relação com a identificação dos profissionais [responsáveis pela gestão, direção, seleção e edição], os documentos e atos societários, inclusive os referentes à escolha dos dirigentes e gestores em exercício, das pessoas físicas e jurídicas envolvidas na sua cadeia de controle, cujas informações deverão ficar disponíveis ao conhecimento público, inclusive pela rede mundial de computadores”.

Outra forma, ainda que limitada, de publicidade das informações sobre meios de comunicação é a obrigação das empresas registrarem sua composição acionária em um órgão denominado “Juntas Comerciais”. A grande maioria, contudo, cobra para o acesso a essas informações. A identificação das controladoras de serviço também é uma tarefa complexa, muitas vezes sendo necessárias informações não disponíveis à população, como a inscrição dessas empresas no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ).

Quanto ao controle do quadro societário e da participação acionária a partir dos registros civis, a situação se mostra ainda mais grave. Por exemplo, nem as juntas comerciais, nem os cartórios civis têm políticas de transparência e de acesso à informação que sejam eficientes para que sirvam de instrumento de controle público. Além disso, como têm caráter local ou regional (estadual), as possibilidades de acesso a essas informações oscilam de acordo com o município e Estado em que estão. E, com a possibilidade de pessoas jurídicas integrarem o quadro societário das empresas de radiodifusão, criou-se mais um relevante obstáculo para identificar as pessoas físicas que, na prática, são os verdadeiros controladores do ente privado detentor da outorga.

### **3.4 Outras influências estatais**

Esta última subseção do presente panorama aborda formas diversas de possíveis influências estatais indevidas ou elementos relacionados às autoridades regulatórias que impactam o quadro de concorrência, pluralidade e diversidade de mídia no Brasil. Entre esses mecanismos estão taxas, a aplicação da publicidade legal, os procedimentos de outorga das concessões e, por fim, as barreiras à entrada em geral do setor.

O processo de definição das outorgas por meio de concessão, permissão ou autorização de serviços de radiodifusão (de sons e de sons e imagens), de televisão e rádio educativa e de rádio comunitária, é operado por meio de procedimentos diferenciados. A disputa de uma licença de

radiodifusão envolve uma licitação. Ou seja, o ente que apresentar a maior oferta consegue o direito de explorar aquele serviço. Já o serviço de TV ou rádio educativa envolve solicitação junto ao MCTIC. A autorização para rádio comunitária parte de um aviso de habilitação do Ministério e de um pleito de uma associação de moradores daquela localidade.

No caso das emissoras de radiodifusão, Lopes (2008) mostra como na prática os chamados critérios técnicos (como tempo designado a programas jornalísticos, educativos e informativos; tempo destinado a serviço noticioso; tempo destinado a programas culturais, artísticos e jornalísticos a serem produzidos e gerados na própria localidade objeto da outorga) têm pouca eficácia. O modelo de licitação (definição conforme o grupo que oferecer mais recursos em investimentos e custeio) consolidou uma lógica calcada no poder econômico na qual o ente com maior capacidade econômica termina vencendo o processo.

Essa lógica já é, em si, proibitiva para atores sem estrutura ou com poucos recursos. Uma opção para entes sem fins lucrativos é solicitar a permissão de uma licença de televisão ou rádio educativa. Mesmo assim, como a legislação define (Decreto-Lei 236/1967), a finalidade deste tipo de emissora é bem definida. Assim, um ente que deseja fazer uma emissora generalista em tese não poderia solicitar esse tipo de licença.

Para permissões de TV e de rádio educativa ou autorizações de rádio comunitária, bem como canal da cidadania (espécie de TV pública local que envolve programação do poder público e de entidades da sociedade civil), não há uma taxa específica. Neste sentido, não há um impedimento por meio deste mecanismo. Contudo, a implantação de emissora deste tipo é bastante custosa, abrangendo equipamentos de captação de imagem e som, edição e geração de imagens. Esta não é uma taxa imposta pelo Estado, mas acaba sendo um custo importante para os entes que desejam explorar um canal.

O procedimento para a concessão de outorgas envolve um trâmite que vai do Executivo ao Legislativo. Os pleitos dos entes que desejam explorar cada um dos serviços são enviados ao MCTIC, que tem o papel de aferir se as obrigações legais são respeitadas. A solicitação passa pela Casa Civil da Presidência da República. O órgão consolida a decisão do Executivo sobre o pedido, que é enviado ao Congresso Nacional para análise na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, que podem ou não validá-lo. No Parlamento, a cultura é de apenas endossar a posição do Poder Executivo sobre as licenças, sendo muito raros casos de negativa de licenças pleiteadas. Esse caminho é todo feito no âmbito da esfera

federal, não tendo os governos ou parlamentos estaduais ou municipais qualquer prerrogativa neste processo.

Esses processos são pouco transparentes e nada participativos. Não há nem por parte do MCTIC nem do Congresso qualquer iniciativa de ouvir a população tanto no momento das outorgas quanto das renovações. Essa situação levou organizações da sociedade civil, comandadas pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, a lançar em 2008 a “Campanha por Transparência e Democracia nas Concessões de Rádio e TV”. A agenda depois foi incorporada no Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Lei da Mídia Democrática, formulado pela Campanha Para Expressar a Liberdade.

Não há, neste processo, uma divisão na alocação do espectro. A única lógica de gestão é a disponibilidade ou não de canais. Como mencionado anteriormente, em que pese o procedimento de licenciamento prever “critérios técnicos”, esses são totalmente residuais, valendo a lógica do maior investimento. Contudo, vale mencionar que a única medida de promoção da pluralidade envolvendo a atribuição de frequências foi revertida em anos recentes. No processo de digitalização da TV aberta, iniciado em 2006, a faixa dos canais 60 a 69 foi reservada para emissoras públicas e estatais. Contudo, em 2016 o governo federal decidiu acabar com essa reserva e destinar a faixa (700 Mhz) para oferta de banda larga móvel em tecnologia 4G.

Desalojadas, muitas emissoras públicas (como a Rede Nacional de TV Pública, a Rede Legislativa de TV) passaram a ter dificuldade de encontrar frequências disponíveis no espectro. Na gestão realizada pela Anatel, essas emissoras inclusive foram preteridas em favor de serviços secundários (como repetidoras e links) - ou seja, serviços de ligação e amplificação de sinais, mas não de destinação à casa dos telespectadores.

Na rádio, há outra medida de gestão do espectro discriminatória. As rádios comunitárias possuem frequência definida no início do dial. O movimento de rádios comunitárias é crítico a essa normatização, uma vez que diversos aparelhos não conseguem sequer sintonizar as estações na frequência definida. Essa é mais uma das assimetrias regulatórias entre rádios comunitárias e as demais que fazem daquelas emissoras “de segunda categoria” em comparação com as outras.

### **3.4.1 Barreiras à entrada**

O mercado brasileiro de mídia possui uma série de barreiras à entrada de novos agentes. Na televisão, a dimensão continental do país faz com que

seja muito custoso competir com redes nacionais. Mesmo se um determinado ente deseja apenas atuar em uma localidade, a dinâmica explicada anteriormente para a obtenção de uma licença de radiodifusão (licitação) facilita que grupos com mais recursos conquistem a outorga. Mesmo se uma entidade obtém a licença, essa dinâmica de rede faz com que novos entrantes tenham muita dificuldade para se estabelecer no mercado.

Outra barreira à entrada na dinâmica das redes são as distorções no mercado publicitário. A Rede Globo possui participação no bolo publicitário superior à sua audiência pelo prestígio e pela relação desenvolvida com as agências de publicidade. No caso das emissoras locais, aquelas que se afiliam a uma rede celebram contratos rígidos tanto no tocante à exibição do conteúdo da cabeça-de-rede quanto na participação das cabeças nos anúncios veiculados.

Como já explicado, a forma do sistema brasileiro de mídia envolve a articulação de redes nacionais com grupos regionais, em geral controladores de diferentes tipos de mídia e com afiliações políticas. Este outro obstáculo importante. Essas relações políticas podem dificultar ou facilitar a obtenção de licenças e a arrecadação de recursos de publicidade oficial nas três esferas (federal, estadual e municipal). Esse cenário faz com que até mesmo um grupo disposto a entrar em um mercado local, regional ou estadual tenha dificuldades.

Em outras palavras, é muito difícil implantar e manter um veículo de radiodifusão sem investimento pesado e sem relações com partidos ou lideranças políticas. Essas barreiras fazem com que os novos entrantes no mercado fiquem restritos a grandes conglomerados dos mais diversos segmentos (de saúde a consultoria empresarial).

No segmento de TV por assinatura, também ocorrem importantes barreiras à entrada. As organizações Globo dominaram a consolidação do setor, possuindo participação nas duas principais operadoras (Sky e NET). Não por acaso a Lei do SeAC traz cotas de programadoras e de conteúdo nacional, um dos escassos mecanismos democratizantes constantes na norma. Esse cenário de duopólio NET e Sky, com a influência da Globo e da sua programadora Globosat, faz com que a entrada de programadoras independentes seja complexa. Por isso outras redes nacionais (Record, SBT e RedeTV) se uniram para criar a *joint venture* "Simba", como já exposto. Se considerado então um ente sem atuação específica no setor, ou com baixa capacidade econômica, a entrada no mercado torna-se ainda mais difícil.

Os segmentos de rádio e impresso têm particularidades. Eles têm presenciado alterações de mercado maiores. Isso se deve a uma combinação de dois fatores: são atividades que demandam menor investimento e, ao mesmo tempo, a estagnação das verbas publicitárias frente ao domínio da TV e crescimento da Internet teve impacto negativo nos modelos de negócio dos grupos, abrindo espaço para a mencionada entrada de novos atores empresariais externos ao negócio da comunicação.

Mesmo assim, a dimensão continental do país faz com que a entrada em escala nacional seja ainda um obstáculo representativo. Não à toa os jornais de circulação mais ampla seguem sendo os tradicionais (Folha de S. Paulo, Estado de São Paulo e O Globo), o mesmo valendo para as redes de rádio (como CBN, Band, Gaúcha, Jovem Pan etc...).

### **3.4.2 Publicidade oficial**

A publicidade de entes públicos movimenta muitos recursos no Brasil. Não há um censo que revele o total dessas verbas, uma vez que isso envolve governos, parlamentos, órgãos do judiciário e empresas públicas das três esferas (federal, estadual e municipal). Se tomado apenas o governo federal, já é possível perceber o montante vultoso de dinheiro dispendido em anúncios nos mais variados meios.

Segundo levantamento do Portal Poder360 (RODRIGUES, 2015), entre 2003 e 2014, período que abrange os dois governos Lula (2003-2006 e 2007-2010) e o primeiro de Dilma Rousseff (2011-2014), foram gastos R\$ 14 bilhões em TV aberta, R\$ 2,1 bilhões em jornais impressos. Já as principais revistas, entre 2000 e 2014, levaram R\$ 2,2 bilhões. Os portais de Internet levaram nesse mesmo intervalo R\$ 88 milhões, mas tiveram o maior crescimento, chegando hoje à condição de segundo meio com maior volume de recursos investidos pelo Executivo.

A publicidade governamental em geral no Brasil é direcionada segundo afiliações e afinidades políticas. Mas no governo federal há mais de uma década é adotado o chamado “critério técnico”, segundo o qual as estratégias de publicidade devem em geral considerar a audiência e maximizar o alcance segundo o investimento. A Instrução Normativa da Secretaria de Comunicação da Casa Civil da Presidência da República 7, de 19 de dezembro de 2014, estabelece as diretrizes para o planejamento das ações de mídia (Art. 7º): “I - usar critérios técnicos na seleção de meios e veículos de comunicação e divulgação; II - desconcentrar o investimento por meios e veículos; III - valorizar a programação de meios e veículos de

comunicação e de divulgação regionalizados”.

A IN define como critérios técnicos (Art. 8º): “I - utilizar pesquisas e dados técnicos de mercado para identificar e selecionar a programação mais adequada, conforme as características de cada ação publicitária. II - investimentos destinados a cada veículo devem considerar as respectivas audiências, embasados, sempre que possível, em dados técnicos de mercado, pesquisas e/ou estudos de mídia; III - orientar-se por uma programação abrangente sempre que existirem outros veículos com situação regular no Midiacad”.

Sem abandonar esses critérios, as duas gestões de Lula realizaram um movimento de regionalização da alocação das verbas de publicidade. Durante o período, o número de veículos atendidos cresceu 961%, saindo de 21 TVs e 270 rádios em 2003 para 297 TVs e 2.597 rádios em 2009 (RODRIGUES, 2009).

O processo de derrubada da presidenta Dilma Rousseff contou com forte participação dos meios de comunicação tradicionais. Com a chegada de Michel Temer ao poder, a retribuição do apoio foi sentida fortemente por meio da ampliação das verbas publicitárias oficiais mesmo em um cenário de crise econômica, recessão e déficit nas contas do Executivo Federal.

Levantamento do Blog O Cafezinho revelou aumento da destinação de verbas para veículos que apoiaram o impeachment de Dilma Rousseff e a gestão Temer. O jornal Folha de S. Paulo teve aumento de 121%, o jornal Estado de São Paulo, de 229%, a Revista Época, de 252%, a Revista Veja, de 489%, a TV Record, de 510% e a Revista Istoé, de 1384% (ROSÁRIO, 2017). Em 2017, apenas uma campanha, a de aprovação da reforma da previdência, consumiu do governo R\$ 100 milhões, 55% do total previsto para campanhas publicitárias no ano, R\$ 180 milhões (PRAZERES, 2017).

Levantamentos como esse são possíveis porque o gasto do orçamento federal é registrado e disponibilizados em algumas bases de dados. A primeira delas é o Portal da Transparência ([transparencia.gov.br](http://transparencia.gov.br)), gerido pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU). Outra é o Sistema Integrados da Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), que não está disponível à população mas é acessível a parlamentares federais, inclusive os de partidos opositores. O site da Secretaria de Comunicação do governo federal oferecia relatórios periódicos. Contudo, no momento de produção do presente texto as informações estavam menos estruturadas, organizadas por contratos com agências de publicidade e não facilitadas por meio e por veículo

anunciado.

A Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) é uma importante norma que estabelece uma série de obrigações aos órgãos do poder público no país, tornando o acesso a informações públicas a regra, com exceções como dados considerados sigilosos. Por meio da LAI cidadãos podem solicitar de órgãos públicos nas esferas federal, estadual e municipal informações sobre investimento em diversos setores, inclusive em publicidade oficial.

### 3.4.3 Decisões judiciais

Outra forma de interferência do Poder Público nos meios de comunicação é por meio de decisões judiciais. A remoção de matérias ou até mesmo de sites ou o impedimento de tratamento de determinados temas são estratégias usadas pelos mais diversos atores para vetar conteúdos considerados por estes incômodos.

Em 2000, o ex-presidente e senador José Sarney ajuizou e conseguiu na Justiça censurar o jornal O Estado de S. Paulo proibindo a veiculação de reportagens sobre investigações contra o filho dele, Fernando Sarney. Em 2016 o jornalista Marcelo Auler foi impedido pela Justiça de fazer reportagens criticando a Operação Lava Jato, da Polícia Federal e do Ministério Público Federal, no blog que leva seu nome. Esses são apenas dois entre muitos exemplos.

O projeto Ctrl+X, da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji)<sup>20</sup>, contabilizou 3068 ações na Justiça contra a divulgação de informações. As principais alegações são difamação (67%), violação à legislação eleitoral (32%), violação a direitos autorais (8%) e violação à privacidade (7%)<sup>21</sup>.

Curiosamente, até os próprios meios de comunicação são adeptos dessa prática. O jornal Folha de S. Paulo entrou com processo e conseguiu censurar por bastante tempo o site satírico “Falha de S. Paulo”, que fazia críticas ao veículo, até que perdeu o processo em tribunais superiores. Na Internet, a divulgação de conteúdos críticos a meios de comunicação é

---

20. Mais informações em: <http://www.ctrlx.org.br>.

21. Embora o uso de ações na Justiça para coibir a atividade jornalística seja praxe no Brasil, não se assume aqui o ponto de vista de que qualquer ação é uma tentativa de censura. A legislação brasileira tipifica diversos tipos de abusos, como calúnia, difamação, violação da dignidade humana, violação da privacidade e tem regramento detalhados para processos eleitorais.

contestada judicialmente sob a justificativa de violações de direitos autorais quando há uso de imagens das mídias criticadas.

## 4. MARCO REGULATÓRIO DO SISTEMA DE MÍDIA BRASILEIRO

### 4.1 Histórico

As origens da radiodifusão no Brasil, se consideradas as primeiras iniciativas precursoras de radioamadores e se consideradas as legislações iniciais, pareciam apontar que se seguiriam os caminhos percorridos pelos modelos europeus ou mesmo o da vizinha Argentina. Entretanto, essa percepção se limitou ao período de quinze anos, entre 1923 e 1932, em que a operação do rádio, em estágio inicial – como a denominação dos entusiastas precursores apontava –, não superava o caráter amador, sem grandes pretensões comerciais e com influência e abrangência locais. Depois da primeira década, com predominância do caráter experimental ou cultural, o rádio passa a ter objetivos comerciais consolidados, inclusive em decorrência da legislação que passou a permitir a publicidade.

O Decreto 16.657, de 05 de novembro de 1924, foi a norma que estabeleceu pela primeira vez no Brasil o marco regulatório da atividade, ainda denominada de “difusão radio-telephonica (*broadcasting*)” (MARTINS, 2007, p. 306). A nova legislação era resultante das primeiras atividades de radiodifusão, que começaram em 07 de setembro de 1922, nas comemorações do centenário da Independência, durante a realização da Exposição Mundial, realizada no Rio de Janeiro. Até então, a atividade se limitava à ação de clubes de radioamadores, entre os quais se destaca o Rádio Clube de Pernambuco, tido por alguns pesquisadores como o precursor na radiofonia brasileira.

Apesar das limitações legais quanto à publicidade, a fundação da Rádio Mayrink Veiga (1926), no Rio de Janeiro, inicia a abordagem do rádio com caráter comercial (SIQUEIRA, s/d). Embora mantida via contribuição direta de ouvintes, a emissora já pagava cachês a músicos, a exemplo de Silvio Caldas, que era remunerado por audição.

Depois, a partir de 1932, quando o rádio já havia tido a autorização oficial para a veiculação de anúncios<sup>22</sup>, começou a exploração comercial do veículo. Naquele período, são inauguradas a Rádio Nacional do Rio de

---

22. Através do Decreto-Lei nº 21.111, baixado de forma discricionária por Getúlio Vargas, alçado ao poder pela “Revolução de 1930”, o segundo golpe do período republicano brasileiro.

Janeiro (1933), a Rádio Tupi (1935), também no Rio, e a Rádio Tupi de São Paulo (1937). No mesmo ano, a legislação passou a permitir a publicidade no rádio, que era limitada inicialmente a 10% da programação. Com isso, os radiodifusores passaram a contar com um financiamento mais permanente, reunindo condições para criar programações mais estáveis (Ortiz, 1989, p. 39-40).

O caso da Rádio Nacional merece uma digressão especial, não apenas pelas inflexões por que passou no modelo administrativo, mas sobretudo pelo que representou para o principal veículo de comunicação entre as décadas de 1940 e 1960 no Brasil (CALABRE, s/d). Essa contribuição está especialmente relacionada pelo fato de a emissora ter iniciado, popularizado e consolidado a novela como um formato de narrativa de mídia com grandes particularidades brasileiras, além dos programas de auditórios. Ambos seriam, depois, duas âncoras na programação da televisão que surgiria na década de 1950.

Apesar de a fundação datar de 1933, a história da Rádio Nacional remonta a 1931 e, ao contrário do caráter estatal que teria, surge como empreendimento privado. Numa ironia da história, no mesmo ano em que Roberto Marinho, aos 26 anos, assumia a direção do jornal O Globo, o jornal A Noite, de cuja sociedade o pai dele havia sido escanteado em 1924, foi repassado à companhia Brasil Railway<sup>23</sup>, da qual era subsidiária a Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande. Sob controle de Guilherme Guinle, preposto do grupo no Brasil, a nova direção passou a investir em radiodifusão, fundando a Sociedade Civil Brasileira Rádio Nacional, em maio de 1933. Mais uma vez, o aparente perfil nacionalista de Vargas não impediu que um grupo estrangeiro controlasse um dos principais jornais do país.

Foi já na metade de vigência da ditadura em sentido estrito, o Estado Novo (1937-1945), que Vargas reviu o caso da Rádio Nacional, estatizando a Rádio Nacional em março de 1940 por meio de mais um Decreto-Lei (nº 2.073). O governo alegou a existência de dívidas da companhia controladora (Brasil Railway) junto ao Estado, mas manteve todas as empresas, que foram consideradas “relevantes para a utilidade pública e para o interesse do país”. A emissora, que já tinha bastante êxito, adquiriu ainda mais robustez para atualizar a aparelhagem, melhorar a produção e

---

23. Em outra ironia sugestiva, Geraldo Rocha teve de se desfazer do jornal A Noite após endividar-se com a matriz do grupo Railway, que descobriu irregularidades cometidas por ele na administração da filial brasileira. Rocha fora o mesmo que, na ausência de Irineu Marinho do país, em 1924, procedeu um acréscimo repentino nas cotas acionárias do jornal A Noite, que haviam fundado em 1911, para afastar patriarca dos Marinho, que depois fundaria O Globo em 1925.

sobretudo aumentar o elenco de músicos e atores que compunham o *star system* da emissora.

A consolidação do modelo brasileiro de regulação da mídia veio com a aprovação do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), em 1962. O Código reforçou a lógica de exploração privada por meio de autorizações do Estado e avançou também na definição de regras para as telecomunicações com a criação do Sistema Telebrás. Na aprovação do CBT, houve nova demonstração de força do empresariado. O presidente João Goulart sancionou a lei com 52 vetos. Todos eles foram derrubados pelo Congresso Nacional, em uma articulação que deu origem à Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e TV (Abert). Outros dois decretos (52.795/1963 e 236/1967) detalharam as normas para a radiodifusão, estabelecendo regras como o limite de cinco emissoras em todo o território nacional na faixa VHF (até o canal 13), o tempo de concessão de 15 anos para TV e 10 para rádio.

Em 1988, a aprovação da Constituição Federal vigente hoje trouxe novidades à regulação da mídia brasileira. Fruto de um embate que envolveu lobbys pesados do empresariado e pressão também por parte da sociedade civil, o capítulo da comunicação trouxe avanços e problemas. Entre os avanços estão a proibição das práticas de oligopólio e monopólio; a promoção da produção regional e independente; o princípio da complementaridade dos sistemas público, privado e estatal e a criação do Conselho de Comunicação (apesar de sua limitação como órgão auxiliar do Congresso Nacional e não como espaço de elaboração e acompanhamento de políticas públicas, a exemplo de congêneres nas áreas da saúde e da assistência social). Entre os problemas estão o alto quórum para não renovar as concessões e a definição do prazo das licenças (o que em geral é estabelecido em normas infraconstitucionais).

Na década de 1990, o Brasil foi marcado por uma forte onda de políticas liberais nos mais diversos setores, inclusive das telecomunicações. Nesse processo, a atuação do governo brasileiro foi decisiva até para financiar, por meio dos bancos públicos, a compra das empresas estatais<sup>24</sup>. Houve, ainda, desmedidos esforços para fragilizar e mesmo extinguir aparatos legais e constitucionais que previam monopólios estatais ou caráter de regime público na prestação de serviços essenciais, como as

---

24. Foi o Governo Federal que deu início, numa postura proativa e em colaboração com os grandes grupos empresariais do país, ao período de desestruturação do Estado Brasileiro a partir do Programa Nacional de Desestatização (PND), instituído pela Lei nº 8.031, de 1990. Nesse processo, a participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi fundamental para a privatização de várias empresas.

telecomunicações, setor que passou por todas as etapas de desestatização e de privatização no curto período de três anos, entre 1995 e 1998. Até os anos 1980, a biografia da formação e da consolidação *broadcasting* brasileiro – o rádio com mais de 60 anos, e a TV já passava dos 30 – já não era muito animadora, do ponto de vista regulamentar e econômico, no quesito de respeito ao caráter público.

O BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) também cumpriria importante papel na privatização do Sistema Telebrás, em 1998, fornecendo crédito a baixíssimo custo às empresas vencedoras dos leilões. A Lei Geral das Telecomunicações, aprovada em 1997, determinou que o processo decisório relativo à privatização do setor ficasse a cargo de uma Comissão Especial de Supervisão, ligada hierarquicamente ao Ministério das Comunicações, e não sob a alçada do Conselho Nacional de Desestatização (CND), ao qual o BNDES se reportava em assuntos de privatização, como Gestor do Fundo Nacional de Desestatização (FND).

No entanto, em fevereiro de 1998, foi assinado Contrato entre o BNDES e o Ministério das Comunicações, atribuindo ao banco a coordenação da modelagem de venda e do próprio leilão do Sistema Telebrás, cuja privatização ocorreu no dia 29 de julho de 1998, configurando a maior operação de privatização de um bloco de controle já realizada no mundo. Com a venda, o governo arrecadou um total de R\$ 22 bilhões, apresentando um ágio de 63% sobre o preço mínimo estipulado, o que serviria de alibi para justificar a venda do patrimônio público em nome do alcance de indicadores como o superávit primário, instrumentos de controle da economia nacional por parte de organismos multilaterais (BNDES, 2012)

Os acontecimentos a partir dos anos 1990, fortemente condicionados pela era neoliberal, não foram responsáveis por mostrar algo mais promissor em socorro às maiorias sociais que não tinham relevantes acesso público e participação popular no rádio e na TV. Conforme aponta César Bolaño (2007, p. 107), o Estado “não pode fugir à sua função de organizar e institucionalizar os compromissos táticos e estratégicos entre os atores privados hegemônicos”. Em determinadas épocas históricas, em específicos setores da sociedade, isso ganha grande relevo, a exemplo da reestruturação das telecomunicações ou das “atualizações” tecnológicas da televisão. O caso da radiodifusão é sempre prenhe desses exemplos de proatividade governamental em benefício direto de setores empresariais.

Apesar das mudanças verificadas sob diversos aspectos – políticos, culturais, tecnológicos e socioeconômicos –, na área da comunicação, o ator preponderante ainda continua sendo o Estado (LIMA, 2011, p. 31), papel que se justifica pela responsabilidade quase discricionária de formulação das políticas e pela outorga e renovação de concessões de radiodifusão – apesar de a Constituição de 1988 ter determinado o compartilhamento dessa competência com o Legislativo.

Nesta etapa se fortalecem como protagonistas, em defesa de interesses particulares, grupos empresariais de radiodifusão, reunidos em torno de entidades como a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), com domínio da *Rede Globo*, e a Associação Brasileira de Radiodifusores (Abra), liderada pela Bandeirantes e pela Rede TV!; e as específicas da mídia impressa, organizadas principalmente na Associação Nacional de Jornais (ANJ) e na Associação Nacional de Editores de Revistas (Aner).

As empresas de telecomunicação também têm ganhado força nas duas últimas décadas, devido à privatização dos serviços de telefonia ocorrida nos anos 1990 e, claro, à convergência tecnológica. A indústria eletroeletrônica também se mostra com bastante influência, principalmente nesse momento em que o Sistema brasileiro de TV aberta migra para a plataforma digital.

Esses grupos operam, historicamente, com base na articulação política, que envolve relações de fisiologia, chantagem e interesse direto no contato com as instituições estatais, a partir de *lobbies*, uso instrumentalizado das mídias e incursão, deles mesmos, nas lides partidárias. O segmento dos “não atores” é formado pelas organizações da sociedade civil (não empresarial), que atuam em defesa do direito à comunicação – e, mais recentemente, pelo Ministério Público e também por entidades de representação da mídia pública (LIMA, 2011, p. 31).

Em 1995, após o mandato do ex-presidente Itamar Franco (1992-1994), assumiu a Presidência Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que foi responsável, logo no primeiro momento, pela quebra do monopólio estatal nas telecomunicações, com a aprovação, pelo Congresso Nacional, em 1995, da Emenda nº 8 à Constituição Federal, que autorizou o Governo Federal a outorgar concessões para exploração de serviços de telecomunicações ao setor privado.

Já no ano seguinte, foi sancionada a Lei 9.295/96, que permitiu a licitação de concessões de telefonia celular da banda B e preparou o terreno legal para que, em julho de 1997, o parlamento federal aprovasse a Lei Geral

das Telecomunicações (Lei nº 9.472/97), base regulatória para o setor com as diretrizes para a privatização da Telebrás, que aconteceria no ano seguinte.

No bojo da nova legislação, seguindo a lógica liberal de regulação, foi criada a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), que teria a atribuição, como instituição autônoma e de controle público, de regular e também de fazer cumprir o arcabouço normativo do setor. O Governo de Fernando Henrique Cardoso, ultrapassando as competências regulatórias da nova entidade, delegou à agência a função de conduzir a política referente à digitalização da TV aberta no país.

O que poderia ter sido um relevante suporte para dar maior abertura à intervenção da população nos rumos das políticas de comunicação nacionais – já que as ações da COMTV demonstravam claramente que a comissão estava capturada pelos interesses das entidades dos concessionários de TV – transformou-se num obstáculo adicional, uma vez que a “autonomia” da agência a distanciava da incidência um controle público mais rigoroso.

Com o surgimento da Anatel, não houve mudança substantiva na participação e no controle social da população na área das comunicações<sup>25</sup>. Sayonara Leal (2004), ao analisar as possibilidades democratizantes da Anatel, identificou que, anos após a criação da agência, manteve-se reduzida a participação popular, que, na verdade, como ela mesmo diagnosticou, “simplesmente jamais existiu” de fato na regulação das comunicações brasileiras.

No contexto dessas agências, existem três desafios centrais: 1) a expansão de formas de participação dos cidadãos na formulação e no controle dessas políticas, que dizem respeito à esfera pública estatal e não-estatal; 2) não permitir que conhecimentos específicos e técnicos enfatizem diferenças e anule participações públicas e 3) a inserção de atores sociais nos espaços de negociações de políticas específicas ou setoriais que fazem parte de uma macropolítica (Leal, 2004, p. 118).

Na avaliação de executivos e técnicos das empresas de radiodifusão, a indefinição quanto ao padrão de transmissão e do período de transição para a TV digital brasileira não era impedimento para que o processo

---

25. Apesar disso, ele mesmo pondera que há avanços identificáveis na Lei nº 8.977/95 (Lei do Cabo), cujo cumprimento é fiscalizado pela Anatel. Em grande parte, a lei foi substituída pela Lei nº 12.485/11, que trata dos Serviços de Acesso Condicionado (SeAC).

fosse concluído em pouco tempo. Com essa projeção, a matéria especulava que, dali a 15 anos – ou seja, 2003 –, a TV digital já estaria consolidada no Brasil (Koleski, jul. 1998, p. 15-16). Autorizadas pela Anatel (FALGETANO, jul. 1998), os dois grupos precursores deram início às transmissões digitais no país. Mesmo sem qualquer indicativo de decisão sobre o sistema, curiosamente, ambas optaram por realizar os primeiros testes usando o estadunidense ATSC, e não o japonês ISDB.

Quanto aos empresários, é evidente a tentativa de travestir as negociações políticas de processos eminentemente “técnicos”. Nesse sentido, cabe fazer uma breve digressão para apresentar o caso da TV digital como um exemplo relevante de como as mudanças na regulação das comunicações são conduzidas no Brasil.

No início dos testes dos sistemas de TV digital, tanto a *Globo* quanto a *Record* utilizaram a norma ATSC, desenvolvida nos Estados Unidos, para realizar as transmissões experimentais que realizaram em junho de 1998. Havia pressa, e a preocupação dos proprietários de emissoras era mais manter relações comerciais com os EUA do que exatamente buscar evidências científicas de qual seria o melhor dos três sistemas – existia, também, o europeu DVB, e o Japão finalizava o ISDB.

Em setembro de 1998, o diretor da Central Globo de Engenharia, Fernando Bittencourt, apressava-se em delinear a implantação da TV digital no Brasil, apontando detalhes sobre o “projeto”, que compreenderia três fases (BUONFIGLIO, set. 1998): 1) o Plano de Abordagem, que seria “mais importante do que a escolha do sistema, pois é muito complicado técnica e politicamente” – nessa etapa, estaria garantida o que agora se denomina “*simulcasting*”; 2) a escolha do sistema, “ATSC ou DVB, que deverá ser capaz de transmitir na mesma largura atual de banda em 6 MHz”, algo que, a priori, o sistema europeu não permitiria, pois o canal tem 8 MHz de largura. 3) para o último momento, ficaria a análise os formatos de produção, que o diretor da *Globo* esperava que fossem os mesmos em todo o país. No entanto, a questão não implicava apenas atores mercadológicos e elementos *técnicos* internos.

O açoitamento dos executivos era, também, devido à chegada avassaladora, em termos de robustez de capital, das operadoras de telecomunicações transnacionais, que bateram o martelo e levaram a Globo, em aliança com o Bradesco e com um grupo italiano, à derrota no leilão da mais lucrativa parcela do sistema de telefonia, a Telesp, cuja compra tinha como certa.

A batalha passaria ainda pela abertura de 30% da radiodifusão para o capital estrangeiro em 2002, outra oscilação do mercado que seria complementada, posteriormente, com a reconfiguração da regulamentação do segmento de TV por assinatura. A Abert, fragilizada com rachas que resultaram em entidades menores, não agiu sozinha. Também em setembro de 1998, durante o 12º Congresso Brasileiro de Engenharia de Televisão, os empresários afirmavam que o processo de transição já estava “em andamento” no Brasil. “Os *broadcasters* nacionais já preparam o funeral dos seus equipamentos analógicos de produção e começam a instalar sistemas digitais de retransmissão” (FALGETANO, ago. 1998).

No período seguinte, em 2000 e 2001, a Anatel realizou protocolares consultas<sup>26</sup> e audiências públicas e até um seminário internacional em agosto do mesmo ano<sup>27</sup>, com presença de delegações dos Estados Unidos e de diversos países da América Latina, mas sem a intervenção da sociedade civil, à exceção das organizações empresariais. Mesmo os segmentos que, além de acessar e ser implicados cotidianamente pela televisão, analisam-na e demandam-na de outras formas, como os grupos de pesquisa universitários, ONGs e sindicatos ligados à comunicação, não encontravam espaço para uma intervenção mais reconhecida pelo Estado.

Naquele momento, o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), a mais importante frente de entidades civis que incidia nas questões relativas à radiodifusão e às telecomunicações no país, passava por uma fase de profunda dispersão organizativa, situação que começaria a melhorar parcialmente exatamente a partir de 2001. No ano seguinte, o grupo Abert/SET concluiu, além de estudos técnicos, análises econômicas sobre os impactos de cada um dos sistemas recomendados pelo setor de Radiodifusão da União Internacional de Telecomunicações (UIT-R). Terminados os trabalhos, o grupo dava como certa a escolha se daria entre as normas europeia e japonesa, com

---

26. Na Consulta Pública realizada entre abril e junho de 2001, os itens que mais receberam contribuições foram evolução tecnológica e aplicações (16% das manifestações); produção industrial e padronização (15%); e modelo de negócios (14%). Aparentemente, a produção de conteúdos diferentes e a democratização da radiodifusão não eram acolhidas nos comentários feitos sobre os documentos apresentados pela Anatel, o que já indicava um distanciamento dos movimentos sociais da área em relação à autoridade reguladora (Anatel, 30 ago. 2001).

27. Também em 2001, desta vez um pouco antes, em fevereiro, “uma delegação de radiodifusores, órgãos reguladores e representantes dos governos do Paraguai, Uruguai e Argentina, a convite da Anatel, veio ao Brasil no fim de fevereiro para conhecer os primeiros resultados e o desenvolvimento dos testes de TV digital no País. A delegação assistiu a palestras técnicas sobre a tecnologia e o funcionamento dos três sistemas testados. As palestras foram feitas no CPQD, em Campinas, por especialistas da própria fundação, do grupo SET/Abert e por técnicos da agência reguladora” (ENFIM, mar. 2004).

vantagem para a última, entre outros motivos, porque o DVB previa a utilização de uma banda de 8 MHz por canal, diferentemente do Brasil, que usa 6 MHz.

Seria essa a tônica das posições empresariais sobre a digitalização da TV nos dois anos seguintes, período em que os empresários estavam mais preocupados com o crescente e descontrolado endividamento da radiodifusão, buraco em que se meteram todos, inclusive a poderosa *Globo*, levando a alterações estruturais na condução administrativa das emissoras e até na Constituição do país. Eles estavam mais preocupados em saber como se daria a entrada dos “dólares” para salvar o mercado de televisão (TELAVIVA, set. 2002).

Chegava 2002 e, com ele, o fim dos oito anos do governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), nos quais houve todo um processo de redimensionamento do regime público das telecomunicações, tornando-se majoritariamente um serviço privatizado com metas de universalização. Na radiodifusão, apesar da manutenção da relação colaboracionista com os concessionários de rádio e de televisão, a gestão federal tentou, pelo menos durante a titularidade de Sérgio Motta (morto em 1998) no Ministério das Comunicações (Minicom), iniciar o debate sobre a atualização do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), de 1962. Apesar do nome, o CBT já não regulava mais justamente as telecomunicações (serviços de telefonia, TV por assinatura e Internet), normatizada pela citada Lei Geral das Telecomunicações (LGT), de 1997.

Em pouco mais de três anos, Motta, que já havia sido responsável por uma das mudanças mais significativas na regulação do setor, a introdução das licitações no processo de outorga, apresentou ao governo pelo menos seis versões do que seria a nova “Lei da Mídia Eletrônica de Massa”, o que, nas palavras dele, consolidaria um novo “marco regulatório” para o setor (Lima, 2012, p. 133).

Com a instituição dos Decretos 1.720/95 e 2.108/96, foram alterados diversos pontos do regulamento do CBT, que datava de 1963. A mudança mais relevante trazida pelas novas normas estava no Art. 10, que determinou, a partir daquele momento, a necessidade de licitação anterior à outorga de radiodifusão comercial. O procedimento licitatório, no entanto, é alvo de constantes críticas, como ocorre no artigo citado, por não ter alterado tanto as relações de trocas e favores que sempre condicionaram as outorgas de concessões e permissões de radiodifusão.

À licitação de outorgas, junta-se a Emenda Constitucional nº 36, aprovada em maio de 2002, que permitiu a participação de capital estrangeiro nas

empresas de radiodifusão na proporção de 30%. Antes resistentes à ideia, os partidos mais progressistas, liderados pelo PT, negociaram o apoio em troca da instalação do Conselho de Comunicação Social (CCS), que, previsto na Constituição de 1988, já havia sido inclusive regulamentado pela Lei nº 8.389/91, sancionada por Collor.

No mês da aprovação da emenda, Luiz Inácio Lula da Silva (PT) já era o pré-candidato favorito nas pesquisas de opinião para a eleição presidencial daquele ano. O Governo FHC publicou ainda, já no final da gestão, em outubro de 2002, a Medida Provisória 70, que regulamentou a entrada de capital estrangeiro e também flexibilizou alguns limites à concentração das outorgas de televisão. O sucessor de Motta, ainda no governo FHC, Pimenta da Veiga, foi responsável por uma sétima versão, que chegou a ser colocada em consulta pública, mas também evoluiu ao ponto de agendar o Congresso Nacional ou o próprio Governo Federal, que tinha na base de apoio nomes de peso da categoria de políticos radiodifusores como José Sarney e Antônio Carlos Magalhães.

Juarez Quadros, o último ministro das Comunicações de FHC e atualmente na presidência da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) – a partir do Governo Michel Temer, ainda deixou para o governo seguinte uma oitava edição desse anteprojeto de lei, que não foi considerada por Miro Teixeira, ministro das Comunicações do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, porque, pelo menos nos dois anos seguintes, a revisão do marco regulatório das comunicações não seria uma agenda pública para o Governo Federal. Em resumo, enquanto oferecia poucas participações e especulava com abstracionismos jurídicos para o grande público, o Estado brasileiro garantia aos empresários e a seus respectivos tecnocratas, de dentro ou de fora do governo, a direção das políticas de comunicação do país, o que incluía, decerto, as definições relativas à implantação da TV digital, item que era central naquele momento.

Com a consolidação do SBTVD, os radiodifusores desejavam – com a otimização das transmissões, HD parcial e nada mais – e frente às renhidas disputas nas comunicações, as emissoras têm deixado de lado o açodamento que marcou as pressões contra o Governo Federal para a implantação da TV digital. Desde, pelo menos, o final de 2011, registra-se uma reorientação dos discursos (e, evidentemente, das práticas) dos radiodifusores como forma de fazer frente à ânsia das operadoras de telecomunicações em explorar a faixa de 700 MHz para prestar o serviço de Internet móvel LTE (4G).

## **4.2 A regulação da mídia brasileira**

Historicamente, as diferentes gestões do Governo Federal têm abdicado de avançar em diferentes frentes na organização do setor de radiodifusão no Brasil. Além de significar um fomento à autonomia técnico-científica, o desenvolvimento do SBTVD era, também o mote para o reordenamento do setor de radiodifusão brasileiro, que ainda é regulamentado pelo Código Brasileiro de Telecomunicações (1962), já descaracterizado ao longo de cinquenta anos.

Apesar de breves momentos de oscilação – como nos processos de redação da Constituição Federal de 1988 e da formulação da Lei do Cabo, em 1995 –, é dessa forma que se dá a construção da arquitetura do setor desde as primeiras regulações da comunicação de massa no Brasil, mais visivelmente após a aprovação o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT).

Foi precisamente no contexto da aprovação do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), em 1962, que surgiu a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), principal entidade que agrega os empresários da radiodifusão no país. A partir da intervenção direta da entidade empresarial, articulada com uma bancada de radiodifusores no Congresso Nacional, foram derrubados todos os 52 vetos determinados pelo presidente João Goulart ao texto inicial do projeto da Lei 4.117/62.

#### **4.2.1 Mecanismos de limitação da concentração horizontal e vertical**

O Decreto-Lei 236/1967 (Art. 12, Inciso 2) determina o número máximo de outorgas para televisão – ou “radiodifusão de sons e imagens”, como se denomina formalmente na legislação. Os limites são de 10 em todo território nacional, sendo no máximo 5 em VHF e 2 por Estado. Em relação aos limites de outorgas de rádio – ou “radiodifusão de sons” –, o mesmo Art. 12, Alínea 2, prevê as seguintes quantidades, de acordo com o tipo e o alcance da emissora: a) locais: ondas médias – 4; Frequência modulada – 6; b) regionais: ondas médias – 3; ondas tropicais – 3, sendo no máximo 2 por Estados; e c) Nacionais: ondas médias – 2; ondas curtas – 2.

De acordo com dados da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), responsável por regular o uso e a ocupação do espectro de radiofrequências, o Brasil possui 545 geradoras e 13.630 retransmissoras de televisão entre concessões e permissões outorgadas. Já em relação ao rádio, são 3.533 emissoras de frequência modulada (FM), 1.790 de ondas médias (OM), 61 de ondas curtas (OC) e mais 72 de ondas tropicais (OT). Existem, ainda 4.775 rádios comunitárias autorizadas pelo Executivo

Federal.

Apenas a Lei 12.485/2011, que regula a TV paga, impede a relação de controle e propriedade entre os setores de radiodifusão e produção/programação audiovisual e de telecomunicações de interesse coletivo, a exemplo dos serviços de telefonia, Internet e TV por assinatura.

Assim, estes dois tipos de agentes do setor audiovisual e as entidades concessionárias e permissionárias de radiodifusão não podem controlar mais de 50% do capital social de participação de operadoras de telecomunicações de interesse coletivo (Art. 5º). De modo inverso, estas operadoras de telecomunicações não podem ter participação superior a 30% do capital total e votante de empresas radiodifusoras (Art. 5º).

No caso das atividades jornalísticas com distribuição on-line, não há previsão legal ou normativa de limites de concentração ou da necessidade autorização prévia de quaisquer autoridades competentes para aquisição, fusão ou outros atos similares. Como dito, essa norma é válida apenas para a relação de controle e propriedade entre os setores de radiodifusão e produção/programação audiovisual e de telecomunicações de interesse coletivo, de acordo com a Lei 12.485/2011.

O Brasil não dispõe de regulação específica para regular e restringir a concentração de controle societário e de propriedade no meio jornalístico impresso (jornais e revistas). Desde o início do século XIX, quando passou a ser permitida a publicação de mídia impressa, à exceção das políticas estatais de censura em períodos ditatoriais, vigorou uma regulamentação liberal no setor. No entanto, a exemplo de várias versões da Constituição Federal, a atual, aprovada em 1988, impedia a participação de estrangeiros ou de brasileiros naturalizados há menos de dez anos em empresas jornalísticas de qualquer tipo, o que inclui, evidentemente, os meios impressos.

Em 2002, após uma crise que se instalou na área das comunicações, foi debatida e aprovada, no Congresso Nacional, uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) para alterar esse dispositivo que vedava o capital estrangeiro. Adicionalmente, a PEC, que foi convertida na Emenda Constitucional (EC) nº 36/2002, autorizou a participação de pessoas jurídicas no capital social de empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens (televisão). Até então, somente era permitida a participação de pessoas físicas no controle acionário de empresas de radiodifusão, o que permitia maior clareza na fiscalização.

A Lei 10.610/2002 (norma que regulamentou a Emenda 36/2002), no Art.

4º, determina que, até o último dia de cada ano, as empresas devem comunicar, aos órgãos de registro comercial (juntas) ou de registro civil de pessoas jurídicas (cartórios), “a declaração com a composição de seu capital social, incluindo a nomeação dos brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos titulares, direta ou indiretamente, de pelo menos, setenta por cento do capital total e do capital votante”.

Não é possível compreender a aprovação dessa emenda à Constituição sem revisitar o final dos anos 1990. Na segunda metade da década de 1990 com os ânimos exaltados decorrente da paridade cambial artificial que se construiu entre o Dólar estadunidense e o Real brasileiro, as Organizações Globo – como estão se denominava o Grupo Globo – e outros conglomerados da comunicação no Brasil decidiram ingressar de forma rápida no setor de telecomunicações.

Além da produção e da programação voltada para a TV paga (via Globosat), a Globo privilegiou no caso, a TV por assinatura, em especial a TV a cabo e o sistema DTH, respectivamente via NET e Sky, cujas participações exigiam robustos investimentos para as quais acabava mobilizando empréstimos lastreados em dólar. No Brasil a ressaca dessa crise internacional se confirmou a partir dos primeiros dias depois da vitória em primeiro turno da reeleição do então presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB), em outubro de 1998, com a quebra da paridade artificial entre o dólar e o real nos primeiros meses de 1999.

A situação se agravou, ainda mais, com a desvalorização acentuada do Real frente à moeda estadunidense, que foi conjugada com diferentes fatores negativos de grande expressão como: 1) a falta de mercado para TV paga, 2) o aumento repentino das dívidas que eram lastreadas em dólar, 3) a desaceleração abrupta da economia nacional, afetando, portanto, os investimentos publicitários e a necessidade de manutenção de estruturas de grandes dimensões (rede física de distribuição da Net e a ainda recente instalação do Projac). Assim, o Grupo Globo, então denominado Organizações Globo, passou a acumular dívidas impagáveis entre 1999 e 2002.

Foi a partir do diagnóstico dessa crise que as Organizações Globo viabilizaram, junto ao Governo Federal e ao Congresso Nacional, a aprovação da EC nº 36/2002, que só foi regulamentada em um dos últimos atos do Governo Fernando Henrique, em dezembro de 2002, mediante citada lei, que foi resultado da conversão da Medida Provisória (MP) nº 70/2002, baixada pela Presidência da República em outubro daquele ano.

A Lei 10.610/2002, Art. 2º, § 1º, determina que “as empresas efetivamente controladas, mediante encadeamento de outras empresas ou por qualquer outro meio indireto, por estrangeiros ou por brasileiros naturalizados há menos de dez anos não poderão ter participação total superior a trinta por cento no capital social, total e votante, das empresas jornalísticas e de radiodifusão”.

Mais ainda, no Art. 2º, § 2º, o dispositivo faculta “ao órgão do Poder Executivo expressamente definido pelo Presidente da República requisitar das empresas jornalísticas e das de radiodifusão, dos órgãos de registro comercial ou de registro civil das pessoas jurídicas as informações e os documentos necessários para a verificação do cumprimento” dos limites previstos. Mais ainda, no Art. 3º as alterações de controle societário de empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens serão comunicadas ao Congresso Nacional.

Apesar de impor esses limites de outorga para a radiodifusão e mesmo de participação de capital estrangeiro para esse setor e para as empresas de jornalismo, os instrumentos estatais para aferir o cumprimento da norma são demasiadamente débeis. O Executivo Federal, que tem a competência constitucional de regular o setor da radiodifusão, não consegue executar as suas atribuições de forma eficaz. O mesmo ocorre em relação às agências reguladoras.

O Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações (MCTIC), herdeiro da pasta específica das Comunicações (extinta em maio de 2016), tem uma equipe extremamente reduzida para o acompanhamento da quantidade de emissoras de rádio e TV outorgadas, além dos milhares títulos de jornais e revistas, que sequer precisam da autorização prévia do Poder Executivo.

Quanto ao controle do quadro societário e da participação acionária a partir dos registros civis, a situação se mostra ainda mais grave. Por exemplo, nem as juntas comerciais, nem os cartórios civis têm políticas de transparência e de acesso à informação que sejam eficientes para que sirvam de instrumento de controle público.

Além disso, como têm caráter local ou regional (estadual), as possibilidades de acesso a essas informações oscilam de acordo com o município e Estado em que estão. E, com a possibilidade de pessoas jurídicas integrarem o quadro societário das empresas de radiodifusão, criou-se mais um relevante obstáculo para identificar as pessoas físicas que, na prática, são os verdadeiros controladores do ente privado detentor da outorga.

#### **4.2.2 Propriedade cruzada**

No Brasil, existe algum nível de limite à propriedade cruzada, mas os dispositivos não alcançam todo o mercado de mídia e só regulam o setor de radiodifusão apenas de forma colateral, como resultado da legislação de TV paga. Os limites estão presentes na Lei 12.485/2011, limitando-se à relação de controle e titularidade entre empresas de radiodifusão e produtoras/programadoras audiovisuais, de um lado, e operadoras de telecomunicações de interesse coletivo, de outro.

Assim, estes dois tipos de agentes do setor audiovisual e as entidades concessionárias e permissionárias de radiodifusão não podem controlar mais de 50% do capital social de participação de operadoras de telecomunicações de interesse coletivo. De modo inverso, estas operadoras de telecomunicações não podem ter participação superior a 30% do capital total e votante de empresas radiodifusoras.

Ainda assim, mesmo considerando essas limitações, as regulamentações não tratam de audiência, circulação e volume de negócios/receita e consideram apenas a distribuição de capital social ou de direitos de voto. No caso específico da relação de propriedade cruzada entre os setores de mídia impressa, radiodifusão e Internet, por exemplo, a legislação não aponta limites de controle ou de propriedade para os grupos de comunicação que possuam diferentes meios.

Ainda assim, tal norma não alcança o universo dos canais de TV aberta e jornalísticos analisados pelo MOM. De acordo com as regulamentações da Ancine, a exemplo da classificação dos canais de programação – mensalmente atualizada pela agência –, a *GloboNews* e a *BandNews*, ambos da TV paga, são classificados como "canal jornalístico brasileiro". De acordo com as regulamentações da 12.485, canais da TV aberta (aquelas dez emissoras/redes do Universo), esportivos e jornalísticos (os dois citados) não são objetos de quaisquer obrigações de cotas de conteúdo nacional previstas na Lei do SeAC.

No entanto, isso não afeta de forma estrutural o cenário da televisão no país, já que a maioria dos agentes econômicos não opera no Serviço Audiovisual de Acesso Condicionado, como é chamado o conjunto de modalidades de TV paga no Brasil. Trata-se de uma lacuna na regulamentação da Constituição Federal (Art. 220, Capítulo V), que veda o monopólio ou oligopólio na comunicação social.

#### **4.2.3 Outras exigências para a radiodifusão**

Os serviços de radiodifusão (rádio e televisão) se enquadram no perfil de serviços públicos que podem ser explorados diretamente pela União, Estados e municípios ou por terceiros, mediante processo licitatório com posterior aprovação pelo Congresso Nacional. A Lei 10.610/2002 regulamentou a Emenda 36/2002, aquela que autorizou a participação de 30% do capital estrangeiro e a entrada de pessoas jurídicas na composição acionária das empresas de radiodifusão e de atividades jornalísticas.

Expressamente, o Art. 38, alínea b, do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) determina que “as alterações contratuais ou estatutárias deverão ser encaminhadas ao órgão competente do Poder Executivo, no prazo de sessenta dias a contar da realização do ato, acompanhadas de todos os documentos que comprovam atendimento à legislação em vigor, nos termos regulamentares”.

Dessa forma, efetivamente, o cumprimento dessa norma fica dependente das práticas de governança das próprias empresas, às quais fica facultada a decisão de informar as mudanças aos órgãos competentes – no caso, o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações (MCTIC) e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Além disso, a própria autenticidade das informações facilitadas pelos empresários não parecem passar por um crivo fiscalizatório mais rigoroso antes de ser disponibilizado nos “sistemas interativos” da Anatel.

Mais ainda, em 2016, o Governo Temer publicou a MP 747/2016 (convertida na Lei 13.424/2017) que conseguiu tornar ainda menos rígidas as exigências para os processos de renovação e até de transferências de outorgas. Por fim, a legislação não prevê claramente a aplicação de penalidades significativas (multas) no caso de descumprimentos dessas normas mínimas de controle que subsistiram após a lei sancionada em 2017. Na verdade, há uma sanção na Lei 13.424/17, mas ela é dirigida às rádios comunitárias.

Cabe destacar três outros itens do CBT, além do já citado, previsto no Art. 38, que trata dos requisitos para explorar serviços de radiodifusão mediante autorizações, permissões e concessões.

"Art. 38. Nas concessões, permissões ou autorizações para explorar serviços de radiodifusão, serão observados, além de outros requisitos, os seguintes preceitos e cláusulas:

b) as alterações contratuais ou estatutárias deverão ser encaminhadas ao órgão competente do Poder Executivo, no prazo de sessenta dias a contar

da realização do ato, acompanhadas de todos os documentos que comprovam atendimento à legislação em vigor, nos termos regulamentares; (Redação dada pela Lei 13.424, de 2017);

c) a transferência da concessão ou permissão de uma pessoa jurídica para outra depende, para sua validade, de prévia anuência do órgão competente do Poder Executivo; (Redação dada pela Lei 13.424, de 2017);

i) as concessionárias e permissionárias de serviços de radiodifusão deverão apresentar, até o último dia útil de cada ano, ao órgão do Poder Executivo expressamente definido pelo Presidente da República e aos órgãos de registro comercial ou de registro civil de pessoas jurídicas, declaração com a composição de seu capital social, incluindo a nomeação dos brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos titulares, direta ou indiretamente, de pelo menos setenta por cento do capital total e do capital votante".

Vale ainda dizer que o § 3º do Art. 38 do mesmo CBT prevê, apenas genericamente, sanções penais, civis e administrativas caso seja atestada falsidade das informações prestadas. Mas as penalidades valem somente para os documentos probatórios da condição de algum sócio ou diretor que tenha sido julgado e condenado em segunda instância pelos ilícitos previstos nas alíneas de 'b' a 'q' do art. 1º da Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990. A lista é enorme, envolvendo desde crime contra a economia popular a improbidade administrativa.

Há um elemento que se destaca na MP 747 (Lei nº 13.424/17), qualificada pela Abert como "a maior vitória dos últimos 50 anos" (BARBOSA, 29 mar. 2017). A medida provisória consignada por Temer e Kassab, convertida em lei após aprovação do Congresso Nacional, revogou o § 2º desse mesmo Art. 38, que determinava: "serão nulas de pleno direito as alterações contratuais ou estatutárias, as cessões de cotas ou ações ou aumento de capital social, bem como as modificações de quadro diretivo a que se refere a alínea b do caput deste artigo que contrariem qualquer dispositivo regulamentar ou legal ficando as entidades sujeitas às sanções previstas neste Código".

Esse foi um dos pilares da desregulamentação (ou re-regulamentação) levada a efeito com essa MP convertida em lei ordinária sob coordenação direta de dirigentes das associações empresariais, mas principalmente de parlamentares que são, eles próprios, radiodifusores. Na verdade, as exigências fundamentadas em lei, embora não cumpridas – com poucas e quase irrelevantes sanções aplicadas pelos órgãos reguladores –, são bem inferiores no rigor que deveria existir para a outorga de serviço público

essencial e escasso, como é a comunicação (especificamente, no caso da radiodifusão).

Sendo mais objetivo, o grau de exigência que orienta o MOM já dá conta de sobra do que está previsto em lei. A questão é que, na prática, não existe regulação no que diz respeito à atualização de normas, ao controle de informações, à fiscalização de cumprimento e à responsabilização e penalização, e somente isso já fornece conteúdo o bastante para um bom apanhado do “estado da arte” do vácuo que é comum no setor da radiodifusão brasileira.

#### **4.2.4 Regulação concorrencial**

O Ministério das Comunicações e a Agência Nacional das Telecomunicações (Anatel) são autoridades regulatórias que, em relação à radiodifusão, limitam-se, respectivamente, apenas o respeito aos limites de número de outorgas impostas para pessoa jurídica ou física outorgada e à observância das normas técnicas de exploração do espectro radioelétrico, mas, ainda assim, ambos não agem de forma proativa para coibir a infração desses limites.

O Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), que regula a radiodifusão, e a Anatel têm papel secundário no processo de compra/venda e de fusões no setor. Tal atribuição acaba tendo mais força junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), autoridade de regulação de competição e poder econômico, com base nos limites impostos pelo Decreto-Lei 236/1967. Criado em 1962, vinculado ao Ministério da Justiça, o Cade ganhou status de autarquia em 1994. Depois, a Lei nº 12.529/2011 determinou a exigência de submissão prévia ao Cade de atos de concentração (fusões e aquisições) de empresas que possam ter efeitos anticompetitivos.

O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), apesar de atuar em diversos casos envolvendo atos de concentração (principalmente aquisição) no setor de radiodifusão, não o faz tendo como parâmetro preponderante uma análise do diagnóstico e do prognóstico da diversidade e da pluralidade que serão afetadas pelo evento avaliado. Essa compreensão vale não apenas para a televisão aberta, mas também para o rádio, para os veículos impressos (jornais e revistas) e para os portais jornalísticos na Internet.

O ministério é, na verdade, o mais implicado, porque, apesar de todas as flexibilizações de controle e exigibilidade trazidas pela Lei nº 13.424/17 (resultante da Medida Provisória nº 747/16, baixada por Temer), ainda

está em vigor a íntegra do Decreto 52.795/63, Títulos X e XI, que regulamenta justamente as transferências (diretas e indiretas) de concessões e permissões, em especial o Art. 90.

Este artigo determina: “nenhuma transferência, direta ou indireta de concessão ou permissão, poderá se efetivar sem prévia autorização do Governo Federal, sendo nula, de pleno direito, qualquer transferência efetivada sem observância desse requisito”. Desse modo, no plano regulamentar da outorga, a competência é do Governo Federal (MCTIC), restando ao Cade a análise dos efeitos concorrenciais.

Mas o Cade tem tido algumas atuações relevantes na regulação concorrencial do setor de radiodifusão. Um caso emblemático da atuação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) nos setores de radiodifusão e de jornalismo impresso envolve a venda, pelo Grupo RBS, de duas emissoras de televisão aberta, duas de rádio FM e ainda quatro jornais impressos (também on-line) no Estado de Santa Catarina (SC), na região Sul do Brasil. Esse processo tem relevância especial porque as emissoras de TV negociadas são afiliadas da Rede Globo, que integra o maior grupo de comunicação do país.

De acordo com o parecer do Cade nesse processo (Ato de Concentração nº 08700.004769/2016-97), o procedimento sumário, um dos fatores que deram celeridade ao caso, deveu-se porque a situação do grupo comprador correspondia ao que dispõe o Art. 8º, inciso II, Resolução Cade nº 2/12. De acordo com esta norma, no caso de substituição de agente econômico, o procedimento sumário, que é analisado pela superintendência geral do Cade, abrange “situações em que a empresa adquirente ou seu grupo não participava, antes do ato, do mercado envolvido, ou dos mercados verticalmente relacionados e, tampouco, de outros mercados nos quais atuava a adquirida ou seu grupo”.

Outro caso, este mais divulgado e debatido nacionalmente no setor, envolveu as emissoras de TV aberta SBT, Record e Rede TV!, que comandam, cada uma, uma rede nacional. No dia 11 de maio de 2016, o Tribunal do Cade aprovou, em sessão de julgamento, a formação de uma joint venture entre SBT, Record e Rede TV! Todo o processo (Ato de Concentração 08700.006723/2015-21), iniciado no ano anterior, em 02 de julho de 2015, envolveu pelo menos três pareceres jurídicos e diversos atos administrativos que prolongaram o processo por quase um ano.

A nova empresa, batizada de “Simba”, atua na criação de conteúdos, programas e canais destinados à TV fechada e no licenciamento do sinal digital destas emissoras às prestadoras de serviços de televisão por

assinatura. A formação da *joint venture* não envolveu as emissoras integrantes das três cadeias nacionais que não sejam controladas pelos proprietários das chamadas “cabeças de rede”.

A aprovação ficou condicionada à assinatura de um Acordo em Controle de Concentrações (ACC). Para evitar eventuais problemas anticoncorrenciais decorrentes da atuação conjunta dos três grupos empresariais. O ACC contemplou, entre outras, as seguintes medidas: obrigação de investimento na *joint venture*; subsídios a pequenos e médios operadores de TV por assinatura; e estabelecimento de um prazo tanto para a vigência do ACC quanto para a duração da companhia - seis anos a contar da assinatura do primeiro contrato com uma grande operadora.

### **4.3 Monitoramento e transparência da propriedade de mídia**

#### **4.3.1 Transparência**

O Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) tem as atribuições de regular, fiscalizar e sancionar o setor de radiodifusão, enquanto a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), criada em 1997, no caso da radiodifusão, tem apenas a competência de regular e fiscalizar o cumprimento das normas relativas ao uso do espectro eletromagnético. Por outra via, a Agência Nacional do Cinema, criada em 2001, tem um curioso conjunto de atribuições que reúne regulação, fomento e fiscalização.

O ambiente normativo da radiodifusão não prevê nenhum dispositivo que impeça a detenção, pelo mesmo agente econômico, de empresas com relevante poder de mercado em diferentes setores, com exceção da Lei 12.485/2011, que impõe limites para o controle simultâneo de emissoras de TV aberta, canais pagos e operadoras de telecomunicações.

Previstos na Lei 12.485/2011, os limites de propriedade cruzada previstos para o setor de televisão paga passaram a ser aplicados a partir de março de 2012, seis meses após o início da vigência da lei. Naquela data, todas as empresas que exerciam, naquele momento, atividades de programação ou empacotamento tiveram que se adaptar, sem compensações financeiras aos atos necessários à adaptação aos limites mencionados acima (de acordo com o Art. 37).

O Regulamento do SeAC (resolução da Anatel 581/2012) apenas detalha a forma como as prestadoras de TV paga se adaptariam à nova legislação. A Lei 12.485/2011 prevê a obrigatoriedade de dedicar espaços na

programação a conteúdos audiovisuais, mas somente em determinados canais que ofereçam comunicação audiovisual de acesso condicionado (SeAC). De acordo com o regulamento, as empresas deveriam comunicar à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) o enquadramento das respectivas outorgas nos termos de autorização para prestação do SeAC imediatamente após a publicação deste Regulamento assegurando-se o direito de uso de radiofrequência.

Já a Resolução 101/99 da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), base para a aplicação da Lei e do Regulamento do SeAC, é bem mais rigorosa na definição das relações entre empresas controladas, coligadas e controladoras se comparada à legislação das sociedades anônimas. Do ponto de vista do cenário da propriedade de mídia no Brasil, a legislação do SeAC trouxe poucos efeitos objetivos no sentido de pulverizar o controle dos diferentes setores das comunicações. Ao contrário, a nova norma, por exemplo, liberou completamente a participação do capital estrangeiro, gerando ainda mais concentração no setor de telecomunicações.

No Brasil, o ordenamento normativo da administração pública não prevê um dispositivo legal ou constitucional específico que determine, de forma geral, a obrigatoriedade de dar publicidade às informações – a exemplo de quadro societário, composição acionária e quadro diretivo – sobre as empresas prestadoras dos serviços públicos outorgados, em cuja categoria se encaixa a radiodifusão de sons e imagens. Em relação à disponibilidade de informações sobre demonstrações contábeis, somente as empresas S/A de capital aberto são obrigadas, por lei, a apresentar balanços financeiros anuais. A quase totalidade das empresas de radiodifusão e de jornalismo brasileiras ainda mantém capital fechado.

No entanto, no caso específico da radiodifusão, o Art. 38, Alínea b, do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) determina que “as alterações contratuais ou estatutárias deverão ser encaminhadas ao órgão competente do Poder Executivo, no prazo de sessenta dias a contar da realização do ato, acompanhadas de todos os documentos que comprovam atendimento à legislação em vigor, nos termos regulamentares”.

Não existem dispositivos previstos na Constituição Federal de 1988 ou na legislação ordinária (e normas infralegais) que determinem, de forma genérica, aos poderes outorgantes, a publicidade de informações sobre os entes autorizatários, permissionários e concessionários de serviços públicos essenciais, que são exercidos por esses terceiros mediante

licitação.

Ou seja, o ordenamento normativo do Brasil não prevê um dispositivo legal ou constitucional específico que determine expressamente a obrigatoriedade de dar publicidade às informações – a exemplo de quadro societário, composição acionária e quadro diretivo – sobre as empresas prestadoras dos serviços públicos outorgados – em cuja categoria se encaixa a radiodifusão de sons e imagens.

No entanto, pode-se invocar, com a finalidade de argumentar o direito de acessar tais informações, o princípio da “Publicidade” da administração pública, previsto no Art. 37. da Constituição Federal, que dá base à administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Neste mesmo dispositivo, a Constituição Federal determina, ainda, a obediência aos princípios de “legalidade, impessoalidade, moralidade [...] e eficiência”, que também devem orientar o processo de licitação e posterior fiscalização da execução do serviço outorgado. Essa justificativa caberia, por exemplo, num possível requerimento de informação baseado na Lei de Acesso à Informação Pública (LAI, Lei 12.527/2011).

É justamente o princípio da Publicidade que lastreia, no § 1º, Inciso XXII, Art. 37º da CF-1988, o dever que têm as administrações públicas de todas as unidades da Federação de divulgar “atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos”, o que deve ser feito com “caráter educativo, informativo ou de orientação social”, sendo impedida qualquer “promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”.

Além disso, no Art. 5º, que preconiza a igualdade de todos “perante a lei, sem distinção de qualquer natureza” e “a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”. Ao facilitar o acesso às informações dos atos processuais envolvendo quaisquer cidadãos (ãs) brasileiros (as) ou estrangeiros (as) residentes no país, o mesmo artigo prevê uma única exceção, que está disposta da seguinte forma, no Inciso LX, Art. 5º da CF: “a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem”.

A questão da publicidade de informações mobiliza ainda o Princípio do Interesse Público, que está diretamente relacionado com o princípio da legalidade, embora a CF não o tenha trazido de forma expressa no Art. 37. No entanto, pode-se afirmar que a própria CF, no Art. 19, Inciso I, invoca o Interesse Público quando abre uma exceção ao vedar, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ao “estabelecer cultos

religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público."

Em relação à disponibilidade de informações sobre demonstrações contábeis, somente as empresas S/A de capital aberto são obrigadas, por lei, a apresentar balanços financeiros anuais. A Globo, por exemplo, só apresenta por *espontânea* vontade porque tem a (segunda) intenção de captar recursos no mercado financeiro internacional, que exige uma governança com grau de transparência maior, até, do que a própria legislação brasileira.

### **4.3.2 Indicação de gestores: o exemplo da "porta giratória"**

Existe um fenômeno que tem como causa e consequência imediatas a contaminação direta e objetiva das políticas públicas por interesses particulares específicos – para além do fenômeno do coronelismo eletrônico, marcado pelo clientelismo e pelo patrimonialismo, marcas da formação do Estado brasileiro. Na Espanha, comumente se dá o nome de "*puerta giratoria*" à prática de manter vasos comunicantes entre instâncias do Estado e empresas e organizações de caráter privado que tenham atuação e finalidades que coincidam em algum ponto, ainda que colateralmente.

Em maio de 2016, ainda interino, Michel Temer nomeou a advogada Vanda Bonna Nogueira para a Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica, que, em resumo, cuida de todos os assuntos relacionados à radiodifusão. Nogueira fez carreira assessorando e defendendo os interesses dos radiodifusores, inclusive com inúmeros processos junto ao próprio Ministério das Comunicações, que, na gestão Temer, foi fundido ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, formando o atual MCTIC (BILENKY, 19 jun. 2016)

Um mês depois, em 24 de junho de 2016, Temer assinou um decreto em que autorizou ao Grupo Globo fazer uma "transferência indireta da concessão", permitindo que os proprietários promovessem alterações societárias na empresa controladora do grupo. Semanas antes, em 7 de junho, Temer havia recebido o presidente do grupo, Roberto Irineu Marinho, no Palácio do Jaburu. De acordo com a manifestação oficial da família Marinho, o pedido de autorização tinha o objetivo de atualizar a composição acionária para preparar a "gestão da próxima geração", o que, de fato, acabou ocorrendo dias depois.

Em tempo: toda a tramitação (atipicamente rápida) do decreto no

Ministério das Comunicações se deu ainda sob a gestão de André Figueiredo (PDT-CE), nos primeiros meses de 2016, ainda no governo de Dilma Rousseff (PT). As informações processuais do antigo Ministério das Comunicações (MC) apontam que, quando Rousseff foi afastada, em 12 de maio, a minuta final do decreto já estava à disposição da então presidenta para assinatura e publicação, o que acabou ocorrendo apenas sob a liderança de Temer e Gilberto Kassab (PSD-SP), que se tornou titular do “novo” MCTIC.

As mudanças trazidas pela Lei nº 13.424/17 fragilizaram o controle das mudanças acionárias de empresas de radiodifusão, flexibilizaram regras para transferência de outorga e praticamente anistiam as punições para os casos de atraso na renovação de outorgas. Em março de 2017, após aprovação na Câmara e no Senado, Temer e Kassab sancionaram a lei de forma definitiva.

Em dezembro de 2016, houve novo alento para os radiodifusores: via portaria, o MCTIC modificou o Regulamento de Sanções Administrativas previstas para os canais que descumprirem a legislação em vigor no Brasil, amenizando possíveis punições aos empresários infratores (BARBOSA, dez. 2016).

Há algumas ocorrências que podem atestar a cumplicidade e a promiscuidade entre Estado e interesses privados. Henrique Meirelles ocupou a presidência do Banco Central nos dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva (de janeiro de 2003 a dezembro de 2010) e integrou o Conselho de Administração do Grupo J&F de março de 2012 até maio de 2016, quando foi nomeado ministro da Fazenda do Governo Temer.

Existem outros vínculos bem representativos dessa retroalimentação entre os poderes públicos e os interesses privados. Após onze anos em diferentes cargos do Executivo Federal (Minicom e Anatel), Marcelo Bechara foi contratado como diretor “de Regulação” do Grupo Globo, para tratar exclusivamente de questões jurídicas e legislativas. Bechara foi secretário-executivo do Minicom de 2005 a 2010, nos dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva, quando o Minicom era comandado por Hélio Costa (PMDB-MG) e conselheiro da Anatel de 2011 a 2015, nas duas gestões de Dilma Rousseff.

Antes de tornar-se presidente da Petrobras em maio de 2016, Pedro Parente, ex-ministro de FHC (Planejamento, Casa Civil, Minas e Energia), compunha a diretoria e, depois, o Conselho Administrativo do Grupo RBS, um dos maiores conglomerados de mídia do Brasil, que controla diversas emissoras afiliadas da Rede Globo no Sul do país.

### 4.3.3 Bases de dados e disponibilização de informações

As bases de dados de referência para a disponibilização de informações sobre as outorgas de radiodifusão são albergadas pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), embora a atribuição de fiscalizar o cumprimento de normas sobre registro, propriedade e controle de capital social, por exemplo, seja do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações (MCTIC). Para tanto, a Anatel conta com diferentes sistemas – com usabilidade questionável – que a agência classifica como “interativos”.

O Sistema de Acompanhamento de Controle Societário (Siacco) está disponível para fazer consultas específicas sobre empresas determinadas. Para isso, é necessário acessar o Siacco já tendo CNPJ ou a razão social. Além disso, é importante fazer o cadastro, porque alguns dados só aparecem depois de logado.

Por exemplo, com base na lista de afiliadas da Rede Globo (a maior cadeia de TV aberta do país), é possível pesquisar pela razão social de uma determinada emissora, e o portal da Anatel disponibiliza a ferramenta “exportar” os dados, mas às vezes o procedimento não funciona, impedindo a organização dos dados fora das limitações das funcionalidades dos sistemas.

Existe outro sistema da Anatel, além do Siacco, bastante útil para acessar informações sobre radiodifusão. É o Sistema de Informações de Comunicação de Massa (Siscom) é um banco de dados administrado pela Anatel que contempla a relação de canais, disponíveis e outorgados, alocados para os diversos serviços de radiodifusão.

O Siscom apresenta dados ainda mais detalhados, mas também bem mais dispersos e desorganizados. Além disso, os sistemas de controle da Anatel não informam o “nome fantasia” (marca) das emissoras, um obstáculo que parece simples, mas se mostra sofrível para fins de controle e monitoramento externo, porque, na maioria dos casos, a razão social (nome jurídico) das empresas não tem nada a ver com a marca/nome fantasia, este, sim, amplamente conhecido pelo público.

Formalmente consultada, com base da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11), a Anatel enviou uma resposta oficial sobre os métodos de alimentação desses sistemas, em especial o Siacco, que é o mais relevante para a finalidade de mapeamento e controle da propriedade dos meios de comunicação eletrônica no Brasil.

De acordo com a agência, “as consultas estão disponíveis em tempo real, sendo que as atualizações dos dados disponíveis dependem de solicitação da entidade, realizada via protocolo ou autocadastramento”. Isso possibilita inferir, pelo menos, duas conclusões principais e outra derivada: primeiro, apesar de afirmar que a base do sistema é atualizada “em tempo real”, mas está claro que esse procedimento é realizado de acordo com as informações disponibilizadas pelas entidades outorgadas.

Em segundo lugar, com base nesse elemento, observa-se que são as empresas e instituições outorgadas que controlam as informações publicizadas pelos sistemas de gestão da Anatel. Mais ainda, a atualização e a creditação dessas informações dependem quase exclusivamente da vontade e da boa-fé dos outorgados. Objetivamente em relação à data da base de dados, que não é informada aos usuários durante as consultas, a Anatel também confirmou que também não controla o momento em que cada ficha de entidade outorgada é atualizada nos sistemas.

Esses fatos, em si, já são fenômenos relevantes o suficiente para ratificar o entendimento de que o controle estatal mais elementar sobre a exploração de um serviço público de interesse coletivo, como a radiofusão, é marcada pela permissividade excessiva. Isso é atestado tanto pelas respostas oficiais quanto aos registros das bases e aos dados/informações disponibilizados nos sistemas próprios da Anatel. Por fim, conclui-se, portanto, que, mesmo no ato corriqueiro da administração dos registros de outorgados, o Estado brasileiro tem pouco ou quase nenhum controle sobre a tempestividade ou mesmo sobre a fidedignidade das informações declaradas.

## **4.4 Outras influências do Estado**

### **4.4.1 Coronelismo eletrônico**

Desde a fundação, em 1991, o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), direta ou indiretamente, dedicou-se a sistematizar as informações e as denúncias dos políticos que, de alguma forma, são beneficiados pelos sistemas de comunicações no país. Antes mesmo da origem do Fórum, ainda hoje, principal entidade de luta pela democratização da comunicação, o jornalista Daniel Herz, ainda em meio à atuação da Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação, conforme já narrado, produziu um mapeamento inédito no país, que foi basilar para a atuação da Federação Nacional de Jornalistas (Fenaj) e de outras entidades nos anos seguintes, dando origem ao FNDC.

Também em 1991, Célia Stadnik elaborou a hipótese orientadora em torno do coronelismo eletrônico. No estudo inicial, ela estipulou duas categorias de beneficiários dessa prática: os envolvidos diretamente como sócios ou cotistas de empresas (ou familiares destes), que teriam “interesse pessoal”; outro grupo seria composto por aqueles profissionais que adquiriram notoriedade pública a partir da atuação profissional nos meios de comunicação de massa, com “outros vínculos”. Três anos mais tarde, essa análise deu origem a uma monografia que demonstrou, de forma evidente, o “enraizamento das redes nacionais de televisão nos sistemas de comunicação, através de suas vinculações com grupos afiliados regionais e o conjunto de seus veículos de comunicação.” (Stadnik, 1994, p. 04).

Mais à frente, em 1998, Daniel Herz e outros colaboradores criaram o Instituto de Estudos e Pesquisas em Comunicação (Epcom), com o objetivo principal de monitorar as mídias e o Congresso Nacional para ajudar a orientar a ação das diversas entidades sindicais e do movimento social, aglutinadas em torno do FNDC. Oito anos depois, em 2002, o Epcom atualizou o trabalho de Stadnik e condensou numa base digital batizada de “Donos da Mídia”, que posteriormente – já após a morte de Herz, em 2006 –, teve os dados atualizados em portal dedicado ao projeto lançado em 2008.

Naquele momento, a sociedade civil organizada em torno da democratização da comunicação e do direito à comunicação já entendia o “coronelismo eletrônico” não apenas como um conceito acadêmico, mas como uma questão política de primeira ordem que deveria ser posta como agenda pública. A partir dos anos 2000, com o fortalecimento de um amplo campo de entidades para além do FNDC, começaram a surgir várias frentes de debates públicos atacando o coronelismo eletrônico no país. Para tanto, baseavam-se especialmente na metodologia já apontada nos estudos de Herz e Stadnik, tendo como suportes o mapeamento e o cruzamento de informações sobre parlamentares que se beneficiavam das outorgas de rádio e televisão.

Em reportagem especial intitulada “Outorgas são moeda de troca do coronelismo eletrônico”<sup>28</sup>, em 2006, o FNDC traçou um panorama atualizado a partir das informações mapeadas pelo EPCOM, com avaliação de especialistas sobre a situação de contaminação de interesses entre políticos e concessões de radiodifusão. A matéria relata, além do

---

28. Matéria publicada na revista “MídiaComDemocracia”, a principal publicação do FNDC, em junho de 2006.

caso do ex-presidente José Sarney, a passagem do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (de 1995-1998), quando, até setembro de 1996, foram dada 1.848 autorizações de retransmissoras de televisão. Destas, “268 foram destinadas a entidades ou empresas controladas por 87 políticos, todos favoráveis à emenda da reeleição aprovada em 1997” (FNDC, 2006, p. 17).

Conforme exposto, a reconfiguração e o fortalecimento do movimento de comunicação entre o final da década de 1990 e o começo dos anos 2000, várias entidades, coletivos e redes também passaram a incidir no tema do coronelismo eletrônico. As entidades demonstravam não apenas interesse nos debates, mas pretendiam também intervir objetivamente na questão para forçar uma tomada de posição do Ministério Público e do Poder Judiciário, judicializando casos específicos.

Foi o que fez o Instituto para o Desenvolvimento do Jornalismo (Projor)<sup>29</sup>, que, em 2005, protocolou uma representação à Procuradoria Geral da República em audiência ocorrida em Brasília em outubro de 2005. À época, a direção do Instituto Projor, responsável pelo Observatório da Imprensa, era composta pelos jornalistas Alberto Dines, José Carlos Marão, Luiz Egypto e Mauro Malin. A fim de procurar o Ministério Público, o Projor financiou uma pesquisa, desenvolvida por Venício Artur de Lima, do Núcleo de Estudos sobre Mídia e Política da UnB, a partir dos dados do cadastro de concessionários do Ministério das Comunicações. O relatório do estudo foi anexado à representação. Os dados restringiram-se aos deputados, poupando momentaneamente os senadores.

De acordo com a entidade, a investigação “reuniu indícios de que deputados e senadores são concessionários de rádio e televisão” (Projor, 2005, p. 2), confrontando a Constituição, e que, “mais grave ainda”, parte desses parlamentares participava das reuniões da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados e da Comissão de Educação do Senado Federal. Essas comissões tratam exatamente das renovações e das homologações das concessões de rádio e televisão. A pesquisa identificou que, em 2005, na Câmara dos Deputados, pelo menos 51 dos 513 deputados são concessionários diretos de rádio e de televisão.

O Projor acompanhou a tramitação de 762 processos de outorgas e

---

29. O Instituto para o Desenvolvimento do Jornalismo (Projor) é uma associação constituída em 2002 que tem como finalidade “estimular o debate em torno de todos os meios de comunicação, com o foco nos aspectos éticos, na liberdade de comunicação e na responsabilidade social”.

renovações de emissoras comerciais de radiodifusão que entraram na pauta de votação. Um caso chamou a atenção: “os deputados Corauci Sobrinho (PFL-SP) e Nelson Proença (PPS-RS), respectivamente presidente e membro titular da CCTCI, participaram e votaram favoravelmente nas reuniões em que foram aprovadas as renovações de suas concessões de rádio, respectivamente a Rádio Renascença OM, de Ribeirão Preto (SP), e as Emissoras Reunidas OM, de Alegrete (RS)” (Projor, 2005, p. 03).

De acordo com a análise, neste caso, além da Constituição e do CBT, foram descumpridos o § 6º do artigo 180 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e o artigo 306 do Regimento Interno do Senado Federal. Ambos preveem que, “tratando-se de causa própria ou de assunto em que tenha interesse individual, deverá o deputado dar-se por impedido e fazer comunicação nesse sentido à Mesa, sendo seu voto considerado em branco, para efeito de quorum” (*apud* Projor, 2005, p. 05). Tomando como referência as atas das reuniões da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), foi acompanhada a tramitação de 639 processos em 2003 e 123 em 2004, num total de 762 processos. De 2003, 181 foram transformados em Decretos Legislativos (DL), sendo 118 renovações e 63 outorgas. Em 2004, apenas duas outorgas se transformaram em DL. Nos dois períodos o total foi de 183 (Projor, 2005, p. 07). A pesquisa revelou que a Constituição, o CBT e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados estavam sendo desrespeitados.

Prática comum no relacionamento entre o governo federal e o Congresso Nacional há décadas, a concessão pública de emissoras de rádio e TV a parlamentares fere o Artigo 54<sup>30</sup> da Constituição. Os pedidos de outorga ou renovação podem ser vetados pelo Congresso Nacional, desde que respaldados por dois quintos de seus membros, em votação nominal. Além de ações penal e civil, os envolvidos podem ser punidos com a perda do mandato. Na Ação Civil Pública, Ministério Público Federal postula a declaração de nulidade de concessões de rádio e televisão, pois as considera “viciadas” em razão de ofensa ao princípio da impessoalidade, uma vez que “os próprios sócios de tais empresas, na condição de parlamentares, participaram das referidas votações”. Para o

---

30. Segundo o Artigo 54 da Constituição Federal, senadores e deputados federais não podem, de acordo com o Inciso I, item “a”, desde a expedição do diploma, “firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes”; e, de acordo com o Inciso II, Item “a”, desde a posse, “ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada”.

MPF, a renovação dessas outorgas violou o § 3º do Artigo 33 da Lei nº 4.117/62, que prevê o seguinte: "Parágrafo Terceiro – Os prazos de concessão e autorização serão de 10 (dez) anos para o serviço de radiodifusão sonora e de 15 (quinze) anos para o de televisão, podendo ser renovado por períodos sucessivos e iguais se os concessionários houverem cumprido todas as obrigações contratuais, mantido a mesma idoneidade técnica, financeira e moral, e atendido o interesse público."

Em julho de 2007, o Ministério Público Federal no Distrito Federal (MPF/DF) propôs ações civis públicas para anular a renovação e/ou concessão de outorga de cinco empresas de rádio e TV de deputados federais. Para o MPF, houve favorecimento pessoal nas concessões, uma vez que os parlamentares, mesmo sendo sócios das empresas concessionárias, participaram das votações em que foram analisados e deferidos os pedidos de outorga e de renovação dessas concessões.

O MPF analisou todas as atas da CCTCI de janeiro de 2003 a dezembro de 2005 e constatou que vários parlamentares utilizaram a função exercida na comissão para beneficiar, direta ou indiretamente, interesses pessoais relativos a renovações ou a outorgas de serviços de radiodifusão. Foram denunciados os deputados Nelson Proença (PPS-RS) e os ex-deputados Corauci Sobrinho (ex-PFL, atual DEM/SP), João Batista (PP/SP), João Mendes de Jesus (sem partido) e Wanderval Santos (PL-SP). Eles eram sócios, cotistas ou diretores de empresas concessionárias do serviço de radiodifusão à época em que essas mesmas empresas tiveram os pedidos de renovação e/ou concessão aprovados na comissão. Os casos analisados deram origem aos seguintes processos junto ao Tribunal Regional Federal – 1ª Região (TRF-1):

1. Alagoas Rádio e Televisão (Maceió - AL); João Mendes (sem partido); sócio-diretor - Processo 2007.34.00.026698-1
2. Emissoras Reunidas (Caxias do Sul - RS); Nelson Proença (PPS-RS); sócio - Processo 2007.34.00.026697-8
3. Rádio Continental FM (Campinas - SP); Wanderval Santos (PL/SP); sócio - Processo 2007.34.00.026700-0
4. Rádio Renascença (Ribeirão Preto - SP); Corauci Sobrinho (PFL/SP); sócio - Processo 2007.34.00.026702-7
5. Sociedade Rádio Atalaia de Londrina (Londrina - PR); João Batista (PP/SP); sócio - Processo 2007.34.00.026699-5 (MPF, 25 jul. 2007).

Os procuradores da República autores das ações argumentaram que os atos de concessão violaram "os princípios da legalidade, da moralidade e da impessoalidade". Foram propostas cinco ações civis públicas contra a

União e contra as empresas de radiodifusão beneficiadas pelas votações dos deputados. O MPF pediu, na ação, medida liminar suspendendo imediatamente as concessões e, no mérito, requereu a anulação definitiva das outorgas. De acordo com os procuradores, além disso, caberia também a condenação das empresas ao pagamento de multa por dano moral coletivo, e os deputados poderiam ainda ser processados por improbidade administrativa.

Dos cinco processos, pelo menos um resultou em julgamento em primeira instância. Em acórdão publicado em 29 de outubro de 2013, a 6ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, seguindo o relator, juiz Marcio Barbosa Maia manteve, por unanimidade, a decisão da juíza federal Ivani Silva da Luz. Em julho de 2010, ela havia determinado a anulação da sessão da Câmara dos Deputados na qual havia sido renovada a concessão da rádio Atalaia, de Londrina (PR), vinculada ao então deputado federal João Batista pelo PP de São Paulo. O acórdão se baseou no entendimento de que a participação do parlamentar na sessão como sócio da rádio violou os princípios da moralidade e da impessoalidade. De acordo com a juíza, que proferiu a sentença inicial,

"o fato de parlamentar sócio da requerida haver participado da votação que renovou a concessão macula os princípios da moralidade e da impessoalidade. Isso porque o parlamentar tinha interesse direto na renovação, de modo que é indubitoso que seu voto não se pautou pelo interesse público, senão em seu próprio benefício. [...] A conduta em tese endossa na sociedade a convicção de os parlamentares podem praticar atos administrativos em seu favor, e, em última instância, que a máquina administrativa não é do povo, senão que se destina a satisfazer quem está no poder" (TRF-1ª REGIÃO, 29 out. 2013).

A decisão, inédita no país, abriu o precedente para o questionamento de outras outorgas ou renovações de concessões em sessões que tiveram a participação direta de sócios, cotistas ou dirigentes de empresas de radiodifusão concessionárias. No entanto, além de caberem recursos, a decisão do TRF ataca somente um dos vícios presentes no sistema de outorgas de radiodifusão e não chega a julgar o mérito principal, que é o fato de políticos com mandatos serem concessionários de radiodifusão, contrariando o Artigo 54 da Constituição.

Na apelação apresentada ao Tribunal, a rádio Atalaia sequer respondeu ao questionamento sobre o fato de um parlamentar ser sócio da emissora, argumentando que "o parlamentar que participou da sessão é acionista não-administrador [sic] da Radio Atalaia". Alegou ainda que a

participação do deputado João Batista na sessão não comprometeria o julgamento da comissão que aprovou a renovação da concessão. No recurso, a ré afirmou que foram “apresentados documentos e comprovada a regularidade da emissora quanto às questões fiscais, sindicais e trabalhista”, advogou que o “processo homologatório apresenta critérios objetivos” e afirmou “que foram atendidos os requisitos previstos na legislação”. A interpretação do TRF coíbe a atuação dos parlamentares em benefício próprio para acessar e manter concessões públicas de radiodifusão.

No entanto, "o movimento que luta pela democratização da comunicação, porém, entende que a compreensão precisa ser mais abrangente. Não se trata apenas do problema da participação direta de um parlamentar em uma sessão que decide sobre uma concessão da qual é sócio. Trata-se do fato de que parlamentares participam de sessões que outorgam concessões para parlamentares e favorecem seus correligionários. Sabe-se inclusive como essas concessões são utilizadas como moeda de troca entre políticos" (MARINONI, 19 fev. 2014).

Este é mais um caso que se insere no conjunto de interferências (diretas ou indiretas) que o Poder Judiciário tem produzido nos rumos do direito à comunicação (Lima, 2011, p. 36). São exemplos de “judicializações” de conflitos essencialmente políticos o fim da exigência de diploma de nível superior para jornalista, em 2009; a ação de inconstitucionalidade contra o Decreto da TV Digital, declarada improcedente em 2010; o julgamento pela inconstitucionalidade total da Lei de Imprensa (5.290/67) – e a consequente derrubada da regulamentação do direito de resposta, prevista no Capítulo IV dessa legislação – e, mais recentemente, o questionamento da vinculação horária da classificação indicativa.

Em 2007, movimentos sociais e entidades do campo da comunicação entenderam que deveriam ampliar o monitoramento sobre o sistema de outorgas de radiodifusão. O grupo passou a abordar a questão não apenas dos políticos com concessões de rádio e televisão, mas ampliando a agenda pública para os próprios procedimentos de regulação, dadas a disputa de interesses que se dava nas casas legislativas e a lacuna de medidas administrativas frente às outorgas que se venciam. Com esse objetivo, a Coordenação de Movimentos Sociais<sup>31</sup>, em cooperação com movimentos da área da comunicação – como o Coletivo Intervezes e a

---

31. A Coordenação de Movimentos Sociais é uma articulação que reúne entidades como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), União Nacional dos Estudantes (UNE), Marcha Mundial das Mulheres, entre outros.

Campanha pela Ética na TV<sup>32</sup> - deram início à Campanha<sup>33</sup> por Democracia e Transparência nas Concessões de Rádio e TV (Intervozes, 2007a).

A ação começou no dia 05 de outubro daquele ano, data em que venceram concessões de importantes emissoras de televisão brasileira. O objetivo da campanha foi "sensibilizar a sociedade para a urgente necessidade de alterar o sistema de concessão e renovação das outorgas de radiodifusão", que, segundo os organizadores, era explorado por "poucos privilegiados" embora o espectro de frequências seja um bem público. O movimento destacava a centralidade do rádio e da televisão como fontes de consumo cultural no país e afirmava que não havia "como pensar em democracia sem a criação de mecanismos que tornem transparentes a outorga e a renovação destas concessões (Intervozes, 2007, p. 02)".

"Ao se debruçar sobre o atual modelo de outorgas - concessões, permissões e autorizações - de rádio e TV no Brasil, o que se encontra é um quadro pior do que a pessoa mais pessimista poderia esperar. Os empresários e políticos representantes das elites reinam sozinhos, ditam as regras e não cumprem nem o pouco que a lei prevê. [...] Apoiada numa legislação cheia de brechas, a farra das concessões assumiu faces diferentes ao longo das últimas décadas, respeitando, porém, o mesmo critério desde os anos 50: a supremacia de interesses privados de empresas e políticos" (Intervozes, 2007, p. 03 e 05, resp.).

Para justificar a necessidade de uma regulamentação mais rigorosa e exigir mais transparência no processo de outorgas, os documentos de divulgação da campanha fizeram, também, uma compilação do mau uso da distribuição de concessões de rádios e televisões, focalizando o caso das emissoras educativas. De acordo com o encarte especial produzido pelo Coletivo Intervozes, em agosto de 2002, a repórter Elvira Lobato, do jornal "Folha de S. Paulo", publicou uma série de reportagens que revelavam como o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso tinha mantido a prática de distribuição de concessões de emissoras a

---

32. A campanha, denominada "Quem financia a baixaria é contra a cidadania", era liderada pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara e pelo Conselho Federal de Psicologia (CFP), entre outras organizações.

33. Fizeram parte da organização da campanha: Coordenação dos Movimentos Sociais (CUT, MST, CMP, UNE, ABI, CNBB, Grito dos Excluídos, Marcha Mundial das Mulheres, UBM, UBES, CONEM, MTD, MTST, CONAM, UNMP, Ação Cidadania, CEBRAPAZ, Abraço, CGTB), Conaq, ABGLT, Abong, Intervozes, Enecos, Campanha pela Ética na TV, Articulação Mulher&Mídia, Observatório da Mulher, Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, Comunicativistas, Coletivo Epidemia e Artigo 19.

políticos aliados.

Lobato, em reportagem intitulada “FHC distribuiu rádios e TVs educativas para políticos”, relatou que, “em sete anos e meio de governo, além das 539 emissoras comerciais vendidas por licitação, FHC autorizou 357 concessões educativas sem licitação”. Grande parte dessas emissoras estava em Minas Gerais, reduto político do então ministro das Comunicações de FHC, Pimenta da Veiga (PSDB). Em 2006, a repórter publicou outra matéria, desta vez sobre as outorgas feitas nos três anos e meio do primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) “Lula aprovou 110 emissoras educativas, sendo 29 televisões e 81 rádios. Levando em conta somente as concessões a políticos, significa que ao menos uma em cada três rádios foi parar, diretamente ou indiretamente, nas mãos deles” (Lobato, 2006 *apud* Intervenções, 2007b, p. 07).

Para dar sustentação política à campanha, as entidades se apoiaram em outros processos que se davam *pari passu* a manifestações em frente a empresas de comunicação com outorgas vencidas, publicações especializadas, divulgação de denúncias na Internet. Também em 2007, estavam em curso os trabalhos da Subcomissão Especial sobre Outorgas e Renovações de Concessões de Radiodifusão Instalada pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CTCI), na Câmara dos Deputados, que foi presidida por Luiza Erundina (PSB-SP) e relatada por Maria do Carmo Lara.

Informações sistematizadas pela subcomissão revelaram, por exemplo, que há um percentual muito maior de concessões educativas sem licitação do que de outorgas comerciais. Isso porque, em 1995 e em 1996, decretos federais alteraram a regulamentação das outorgas para emissoras comerciais, estabelecendo a obrigatoriedade de licitações para estes processos. No entanto, as outorgas de radiodifusão educativa ficaram dispensadas da obrigação. “A partir daí, o governo federal, que antes distribuía outorgas comerciais em troca de favores políticos, passa a usar as educativas como moeda” (Intervenções, 2007b).

Os movimentos acusavam que as "emissoras usam suas concessões para promover a criminalização dos movimentos sociais e impor uma agenda política própria. Não há espaço para a pluralidade de ideias e para a diversidade de culturas. Não há respeito nem mesmo ao que prevê a Constituição Federal. Mais do que isso: não há participação da sociedade no debate sobre concessão e renovação das outorgas, que acontecem sem respeito a critérios públicos. Os processos são lentos, pouco transparentes e não existe qualquer fiscalização por parte do poder

público. Somados, estes ingredientes sustentam monopólios e oligopólios, tornando possível o funcionamento de emissoras com outorgas vencidas há quase 20 anos." (Intervozes, 2007, p. 28).

A campanha se baseava ainda em pesquisas acadêmicas que apontavam a vinculação do sistema de afiliadas nacionais, como as da Rede Globo, com políticos regionais<sup>34</sup>. As reivindicações imediatas da Campanha por Democracia e Transparência nas Concessões de Rádio e TV eram as seguintes:

"- ações imediatas contra as irregularidades no uso das concessões, tais como excesso de publicidade, outorgas vencidas e emissoras nas mãos de deputados e senadores.

- fim da renovação automática: por critérios transparentes e democráticos para renovação, com base no que estabelece a Constituição.

- instalação de uma comissão de acompanhamento das renovações, com participação efetiva da sociedade civil organizada.

- convocação de uma Conferência Nacional de Comunicação ampla e democrática, para a construção de políticas públicas e de um novo marco regulatório para as comunicações" (Intervozes, 2007b, p. 27).

A campanha pela transparência nas concessões de radiodifusão ajudou a construir a legitimidade política do relatório da Subcomissão especial presidida pela deputada Luiza Erundina.

#### **4.4.2 Locação de horários na radiodifusão: uma prática ilegal recorrente**

Também interessa, a título de compreender os mecanismos legislativos e regulamentares que regem a propriedade da mídia no Brasil, apresentar um fenômeno recorrente no cenário da radiodifusão do país: o "arrendamento" (locação) de horários na grade de programação, marcadamente da televisão aberta, como forma de auferir recursos.

Trata-se de um atalho, não acolhido no marco regulatório das comunicações, dos quais os empresários lançam mão para amenizar o estaque ou mesmo o decréscimo de receitas e de audiência que se tem verificado no setor. A ilegalidade pode ser identificada no ato de locação

---

34. Cf. Santos e Capparelli (2005).

de horários, por parte de terceiros, de porções relevantes da grade de programação, que são “alugadas”, em grande parte, por igrejas para fins de proselitismo religioso.

A Ação Civil Pública protocolada pelo Ministério Público Federal de São Paulo (MPF-SP) – contra a Rede CNT, a Igreja Universal do Reino de Deus (Iurd) e outros – traz, de forma articulada, inúmeros dispositivos jurídicos que fundamentam o impedimento evidente desse tipo de prática, comumente denominado de “locação” ou “arrendamento” de horários (“subconcessão”) em rádio e TV. O Procedimento Administrativo (nº 1.34.001.004782/2012-54) foi aberto pela Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão (PRDC), instância do MPF que têm dirigido especial atenção ao tema da comunicação.

A CNT chega, ainda hoje, a vender mais de 90% da grade de programação, enquanto a Iurd, além de comprar espaços em diversas redes televisivas, detém, de forma indireta, o controle da Record TV. O fenômeno persiste, apesar de os serviços de rádio e televisão serem de exploração exclusiva pelo Estado, somente acessado por terceiros mediante outorgas de concessão, permissão ou autorização.

Além disso, a Constituição Federal de 1988, no Art. 19, Inciso I, determina que é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios “estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público”. Ao descumprirem, por conivência ou apoio tácito, preceitos basilares da norma maior do país, os diferentes governos do Executivo Federal, em associação com o Congresso Nacional, vêm violando não somente o caráter laico do Estado brasileiro, previsto nesse artigo, mas vários outros dispositivos da Constituição relativos à Administração Pública e, especificamente, à Comunicação Social.

Conforme expõe a peça do MPF, a Lei 4.117/62 (Código Brasileiro de Telecomunicações), por sua vez, não autoriza qualquer subconcessão (ou “subpermissão”, “subautorização”, no caso dos demais tipos de outorga). Ou seja, veda, objetivamente, a terceirização da exploração de outorgas de serviços de radiodifusão (rádio e televisão). A impossibilidade de o concessionário de radiodifusão transferir a outorga a terceiros decorre natureza pública e personalíssima dos serviços de radiodifusão, cuja execução pela iniciativa privada só pode ocorrer após procedimento licitatório que garanta igualdade na concorrência, de acordo com o que preceituam o art. 34 da Lei nº 4.117/62 e o art. 10 do Decreto nº

52.795/63.

Apesar de a Lei 8.987/95, Art. 26, permitir a subconcessão dos serviços públicos em geral – desde que pressupondo concorrência, limites e obrigações – , tal norma não se aplica à delegação do serviço de radiodifusão, por ressalva expressa do seu art. Mais ainda, Lei 8.987/95: “Art. 41. O disposto nesta Lei não se aplica à concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens”. Ainda que se admitisse a incidência do art. 26 da Lei nº 8.987/95 à radiodifusão, qualquer procedimento de “subconcessão” deve seguir os requisitos legais previstos: a) previsão contratual; b) prévia autorização do poder concedente; e c) realização de licitação na modalidade concorrência.

#### **4.4.3 Rádios educativas**

Em regra, nas rádios comerciais, pode-se especular a razoabilidade da justificativa de que os arrendamentos não são subconcessões, mas uma espécie de inserção publicitária que seria longa, blocada e contínua. Bastaria, portanto, que o tempo arrendado da programação não ultrapassasse 25% do total, de acordo com a legislação vigente. Assim como o fazem muitos outorgados que desejam manter a prática de terceirização da outorga com a finalidade de produção de receita. No entanto, as rádios educativas não admitem a inserção de publicidade convencional, mas apenas menções de apoio cultural, sem a apresentação de preços ou condições de compra de produtos ou serviços.

Daí se entende, a priori, que inexistem brechas ou mesmo vácuos normativos que justifiquem, ainda que retoricamente, a “venda” ou “locação” de horários na programação de emissoras educativas. E, mesmo que houvesse, dado o impedimento fundamentado de publicidade comercial, a simples terceirização de conteúdos veiculados mediante ganho financeiro já configuraria o ato de publicidade, também vedado em lei. Portanto, é possível concluir, dedutivamente, que igualmente não haveria nenhuma diferenciação caso a emissora detentora de outorga educativa procedesse a “subconcessão”, com captação de receita, de 5%, 10% ou 50% da programação.

#### **4.4.4 Benefícios fiscais**

O Decreto nº 7.791/2012 regulamenta a compensação fiscal na apuração do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) para empresas de radiodifusão como remuneração pela divulgação gratuita da propaganda

partidária e eleitoral, de plebiscitos e referendos. Trata-se do chamado “direito de antena” dos partidos políticos e dos grupos opositores em controvérsias objetos de referendo ou plebiscito.

Esse direito, que está previsto no Art. 52 da Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) e no Art. 99 da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), que em 2017 passaram por mudanças significativas após a aprovação, pelo Congresso Nacional, de mais uma reforma eleitoral. De acordo com a Receita Federal, em anos eleitorais (pares), são destinados ao direito de antena eleitoral cerca de R\$ 850 milhões. Nos demais, são aproximadamente R\$ 560 milhões de isenção fiscal em benefício das empresas de rádio e televisão abertos.

#### **4.5 Ineficácia do arcabouço legal e dos instrumentos regulatórios**

Em relação às comunicações no Brasil, tem havido diferentes diagnósticos que atestam a ineficácia de dispositivos que previnam a concentração da propriedade de mídia no Brasil. Um exemplo relevante é o Informe de 2015 da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA, no qual a instituição vê “com preocupação a informação de que no Brasil, a Rede Globo detém 70% do mercado de publicidade comercial e 40% da audiência nacional”.

Na sequência, o documento da Relatoria Especial aponta que “existem no Brasil poucas emissoras de televisão com alcance nacional, o que resultaria em uma oligopolização do setor”. O relatório menciona ainda problemas estruturais na comunicação eletrônica do Brasil, como o controle de outorgas de radiodifusão por políticos.

Por fim, o informe ratifica o que prevê o Princípio 12 da Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão da CIDH, que estabelece a necessidade de instituir leis antimonopólio para garantir diversidade e pluralidade nas comunicações (LANZA, 2016).

## CONCLUSÕES

Ao longo de documento - de forma mais sintética em seu início e mais detalhada na segunda parte - o intento foi apresentar o arcabouço legal do sistema de mídia brasileiro combinando as dimensões descritiva e analítica. Ao longo de todo o texto, as preocupações com o controle dos meios, com formas de concentração e com mecanismos de transparência foram constantes, seguindo os referenciais que balizam a realização do projeto MOM no seu conjunto.

O presente texto apresentou o fragmentado quadro legal brasileiro e os escassos e débeis mecanismos em relação aos aspectos mencionados. Esse cenário é agravado pelas dificuldades na implantação, vinculadas também à falta de vontade política dos reguladores de fazer com que a lei seja cumprida. Ao contrário, o período recente vem sendo marcado pela flexibilização das poucas exigências existentes.

Esse marco frágil abre espaço para brechas que são aproveitadas pelos agentes econômicos do setor. Para além de pautarem ativamente as mudanças na legislação, os grupos empresariais burlam as poucas obrigações existentes em seu benefício, fazendo do controle acionário das emissoras de radiodifusão um terreno fortemente permissivo.

Talvez o maior exemplo da exploração dessas brechas seja o modelo de redes erigido desde o nascimento da mídia comercial brasileira. Não há a necessidade de um grupo empresarial controlar todas as emissoras, basta que constitua uma rede por meio de contratos de afiliação. A ausência total de fiscalização ou mesmo de preocupação dos reguladores com isso aprofunda esse cenário.

Na TV por assinatura, a Lei do SeAC trouxe mecanismo de limite à concentração vertical mas tal alteração vem também como uma espécie de acordo tácito para demarcar as áreas de atuação de dois segmentos empresariais cuja relação vem sendo marcada por tensões e parcerias nos últimos anos: as emissoras de radiodifusão e programadoras, de um lado, e as operadoras de telecomunicações, de outro.

Se na radiodifusão o quadro já é problemático, na mídia impressa e nos sites e portais online ele é ainda mais dramático pela inexistência completa de mecanismos voltados a coibir a concentração de propriedade e fomentar a pluralidade e diversidade. Essa situação é extremamente preocupante com a ascensão de gigantes da Internet não somente na área de aplicações, mas sobretudo na de conteúdo (vale

lembrar que Google controla o maior repositório audiovisual do mundo, Youtube, e Apple e Amazon já possuem um serviço de vídeo, mercado que contará também com a presença do Facebook).

Neste sentido, a aplicação do projeto MOM ao Brasil vem em hora importante para recolocar o debate da concentração de mídia no país e levantar a reflexão sobre a necessidade de reforma da legislação de modo que o país possa seguir os passos de outras democracias consolidadas, que mesmo nos casos mais liberais contam com restrições voltadas a impedir a formação de monopólios e oligopólios.

## REFERÊNCIAS

ANATEL. **Anatel Apresenta em Seminário Histórico do Processo sobre o Padrão de TV Digital no Brasil** – Release, 30 ago. 2001. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2013.

ARTIGO 19. **Amicus curiae - ADPF 246**. Disponível em: <<http://artigo19.org/centro/casos/detail/7>>. Acesso em: 17 set. 2014.

BARBOSA, Bia. O escárnio de Temer com as concessões de rádio e TV. **Carta Capital (on-line)**. Blog do Intervozes, 29 mar. 2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/o-escarnio-de-temer-com-as-concessoes-de-radio-e-tv>.

BARBOSA, Bia. Os presentes de Temer para os radiodifusores e operadoras de telecom. **Carta Capital**. Blog do Intervozes, 22 dez. 2016. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/os-presentes-de-temer-para-os-radiodifusores-e-operadoras-de-telecom>.

BILENKY, Thais. Kassab nomeia advogada de TVs para supervisão de outorgas de emissoras. **Folha de S. Paulo**, 19 jun. 2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/06/1783203-kassab-nomeia-advogada-de-tvs-para-supervisao-de-outorgas-de-emissoras.shtml>.

BITTENCOURT, Rafael. Anatel envia ao Cade análise inicial de fusão entre Time Warner e AT&T. **Valor Econômico (on-line)**, 1º jun. 2017. Disponível em: <http://www.valor.com.br/empresas/4989570/anatel-envia-ao-cade-analise-inicial-de-fusao-entre-time-warner-e-att>.

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

BUONFIGLIO, Mario Luis. Panorama Tecnológico. **TelaViva**, ano 17, n. 73, set. 1998, p. 19-21.

CADE. **Cade determina fim de prática que poderia afetar mercado de jornais impressos**, 28 ago. 2013. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/noticias/cade-determina-fim-de-pratica-que-poderia-afetar-mercado-de-jornais-impressos>.

CALABRE, Lia. Rádio Nacional [verbete]. **CPDOC**, FGV. Disponível em: <[www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/radio-nacional](http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/radio-nacional)>. Acesso em: 06 jul. 2017.

CÂMARA dos Deputados. Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática. **Relatório Final da Subcomissão Especial destinada a analisar mudanças nas normas de apreciação dos atos de outorga e renovação de concessão, permissão ou autorização de serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens**, dez. 2007. Disponível em: <[www.camara.gov.br/sileg/integras/531072.pdf](http://www.camara.gov.br/sileg/integras/531072.pdf)>. Acesso em: 17 set. 2014.

ENFIM, o relatório. **TelaViva**, ano 13, n. 91, mar. 2004, p. 04, grifo original

FALGETANO, Edylita. A realidade digital. **TelaViva**, ano 17, n. 72, ago. 1998, p. 18-20.

FALGETANO, Edylita. **TelaViva**, ano 07, n. 71, jul. 1998, p. 28-31.

FENAJ - Federação Nacional dos Jornalistas. **Proposta dos jornalistas à sociedade civil**. Brasília: Fenaj, 1991.

FNDC - Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação. **Bases de um programa para a democratização da comunicação no Brasil**. Salvador: FNDC, 1994.

GOMES, Pedro G.; PIVA, Márcia Cruz (Orgs.). **Políticas de Comunicação: Participação Popular**. São Paulo: UCBC, Edição Paulinas, 1988.

INSTITUTO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM COMUNICAÇÃO. Quem são os donos. **Carta Capital**. São Paulo, p. 17-19, 6 de março de 2002.

INTERVOZES. **Concessões de rádio e TV: onde a democracia não chegou**, nov. 2007b. Disponível em: <<http://www.intervozes.org.br/arquivos/interrev001crtodnc>>. Acesso em: 10 set. 2014.

INTERVOZES. **Mobilizações nacionais pedem democracia e transparência nas concessões**, 03 out. 2007a. Disponível em: <<http://intervozes.org.br/mobilizacoes-nacionais-pedem-democracia-e-transparencia-nas-concessoes>>. Acesso em: 11 set. 2014.

INTERVOZES. **Pelo fim do coronelismo eletrônico**. 31 de maio de 2011. Disponível em: <<http://intervozes.org.br/intervozes-lanca-nota-contra-o-coronelismo-midiatico/>> Acesso em 14 set. 2014.

JAMBEIRO, Othon. **A TV no Brasil do século XX**. Salvador: EDUFBA, 2001.

KOLESKI, Fábio. O duro caminho da regionalização. **TelaViva**, ano 07, n. 71, jul. 1998, p. 14-16.

LEFEVRE, Flavia. Anatel ignora lei e atropela Conselho para aprovar plano de metas. Blog do Intervozes. Publicado em 20 de junho de 2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/anatel-segue-distante-dos-mecanismos-democraticos-de-decisao>.

LEFEVRE, Flavia. Anatel ignora lei e atropela Conselho para aprovar plano de metas. **Carta Capital (on-line)**. Blog do Intervozes, 20 de jun. 2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/anatel-segue-distante-dos-mecanismos-democraticos-de-decisao>.

LIMA, Venício A. de. Regulação das comunicações: história, poder e direitos. São Paulo: Paulus, 2011. (Coleção Comunicação).

LIMA, Venício. **Regulação das comunicações**: história, poder e direitos. São Paulo: Paulus, 2011. (Coleção Comunicação).

LOPES, Cristiano Aguiar. Licitações nas outorgas de rádio e TV: a ineficácia dos critérios técnicos. [www.ufsm.br/animus](http://www.ufsm.br/animus), 2007.

LOPES, Cristiano Aguiar; LIMA, Venício. **Rádios Comunitárias**: coronelismo eletrônico de novo tipo (1999-2004). Observatório da Imprensa/Projor: 2007.

MARINONI, Bruno. TRF: político não pode outorgar concessão para si mesmo. **Blog do Intervozes - CartaCapital**, 19 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/trf-politico-nao-pode-outorgar-concessao-para-si-mesmo-317.html>>. Acesso em: 10 set. 2014.

MARTINS, Marcus A. O histórico legal das comunicações no Brasil e a tramitação do Código Brasileiro de Telecomunicações. IN: RAMOS, M.C.; SANTOS, S. (orgs). Políticas de Comunicação: buscas teóricas e práticas. São Paulo: Paulus, 2007, p. 305-330.

MOTTER, Paulino. **A Batalha Invisível da Constituinte**: interesses privados versus caráter público da radiodifusão no Brasil. Dissertação [Mestrado em Ciência Política]. Brasília: Universidade de Brasília, 1994.

MPF questiona concessões de rádio e TV a parlamentares. **Consultor Jurídico**, 25 jul. 2007. Disponível em: <[http://www.conjur.com.br/2007-jul-25/mpf\\_questiona\\_concessoes\\_radio\\_tv](http://www.conjur.com.br/2007-jul-25/mpf_questiona_concessoes_radio_tv)>. Acesso em: 05 set. 2014.

OLIVEIRA, José Carlos. Associação confirma coronelismo eletrônico no Brasil. **Agência Câmara de Notícias**. Brasília, 04 de setembro de 2007. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/109247.html>> Acesso

em 09 set. 2014.

PARA EXPRESSAR A LIBERDADE. **Campanha “Para Expressar a Liberdade, uma nova lei para um novo tempo”**. Disponível em: <<http://www.paraexpressaraliberdade.org.br/index.php/noticias/45-20-pontos>>. Acesso em 14 set. 2014.

PGR – Procuradoria-geral da República. **Parecer sobre a ADPF 246**. Procurador-geral da República, Roberto Monteiro Gurgel Santos, 12 ago. 2013.

PRAZERES, Leandro. Temer gasta R\$ 100 milhões em campanha pela reforma da Previdência. **UOL Notícias**, 11 jul. 2017. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/07/11/temer-gasta-r-100-milhoes-em-campanha-pela-reforma-da-previdencia.htm>.

PROJOR – Instituto para o Desenvolvimento do Jornalismo. **Representação do Projor**. 25 out. 2005. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/download/352IPB001.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

PROJOR – Instituto para o Desenvolvimento do Jornalismo. **Representação do Projor**. 25 out. 2005. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/download/352IPB001.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

RODRIGUES, Fernando. Propaganda de Lula chega a 5.297 veículos. **Folha de S. Paulo**, 31 de mai. 2009. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc3105200909.htm>;

RODRIGUES, Fernando. TV Globo recebeu R\$ 6,2 bilhões de publicidade federal com PT no Planalto. **Blog do Fernando Rodrigues**, 29 jun. 2015. Disponível em: <https://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2015/06/29/tv-globo-recebeu-r-62-bilhoes-de-publicidade-federal-com-pt-no-planalto/>.

ROSÁRIO, Miguel do. Exclusivo! Liberais e viciados em dinheiro público: publicidade federal na Veja cresce 490%. **Blog O Cafezinho**, 21 mai. 2017. Disponível em: <https://ocafezinho.com/2017/05/21/exclusivo-liberais-e-viciados-em-dinheiro-publico-publicidade-federal-na-veja-cresce-490/>.

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: Paulus, 2005, pp. 77-101.

SIQUEIRA, Carla. Rádio Mayrink Veiga [verbete]. **CPDOC**, FGV. Disponível em: <[www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/radio-mayrink-veiga](http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/radio-mayrink-veiga)>. Acesso em: 06 jul. 2017.

SOUZA, Márcio Vieira de. **As Vozes do Silêncio**: o movimento pela democratização da comunicação no Brasil. Paris: Fondation pour le progrès de l'homme; Florianópolis: Diálogo, 1996

STADNIK, Célia. **A hipótese do Coronelismo Eletrônico e as ligações dos parlamentares federais e governadores com os meios de comunicação de massa no Brasil**. Monografia [Conclusão do curso de jornalismo]. Porto Alegre, RS: FAMECOS-PUC-RS, 1991.

STF – Supremo Tribunal Federal. **Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 246**. Protocolada em 15 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4183656>>. Acesso em: 18 set. 2014.

STF – Supremo Tribunal Federal. Condenado por falsidade ideológica, deputado tem pena prescrita. **Notícias STF**, 09 set. 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=274755>>. Acesso em: 17 set. 2014.

TELAVIVA. Como entrarão os dólares. **TelaViva**, ano 11, n. 120, set. 2002, p. 32.

TRF-1ª REGIÃO, **Acórdão – Apelação Cível e Reexame Necessário nº 0026574-36.2007.4.01.3400**. Disponível em: <<http://artigo19.org/centro/arquivos/download/350>>. Acesso em: 08 set. 2014.