

# A lei geral de comunicação eletrônica de massa e a qualidade da programação televisiva

*Maria Cristina Attayde*

## **Breve histórico**

A elaboração de um marco regulatório para o setor de comunicação social consumado em uma lei geral de comunicação é premente, tendo em vista a evolução tecnológica do setor de comunicações. A principal justificativa é a caducidade da legislação atual face ao surgimento de novas mídias e ao processo de convergência tecnológica, ou seja, a possibilidade do conteúdo de comunicação social ser transmitido por vários meios de distribuição, como fibra ótica, satélite, cabo, microondas, entre outros. Nesse contexto, há a necessidade de um marco regulatório capaz de abarcar vários meios de geração de imagens, como televisão, Internet, jogos eletrônicos e telefonia celular.

O quadro regulatório brasileiro é formado por uma legislação defasada e dispersa, que apresenta inúmeras regras pulverizadas em vários instrumentos normativos. Há uma separação rígida entre os serviços de radiodifusão e os serviços de telecomunicações. O setor de radiodifusão é regido principalmente

pelo Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), instituído pela Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, enquanto que o setor de telecomunicações tem como marco regulatório a Lei Geral das Telecomunicações (LGT), de nº 9.472, de 16 de julho de 1997, que, entre outras prescrições, classifica os serviços de televisão por assinatura como serviços de telecomunicações.

A proposta de criação de uma lei única de comunicação eletrônica de massa surgiu primeiramente em 1999, sob a gestão do Ministro Sérgio Motta, por meio de anteprojeto de lei, e tinha como objetivo principal consolidar as regras do Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei nº 4.117/62), os dispositivos da Lei do Cabo (Lei nº 8.977/95) e as demais resoluções sobre o *Multichannel Multipoint Distribution Service* (MMDS)<sup>1</sup> e *Direct to home* (DTH)<sup>2</sup>. Além de consolidar a legislação existente, incluíram-se disposições sobre a utilização de infra-estrutura, compartilhamento e programação. No entanto, seu andamento foi suspenso e posteriormente modificado em 2001, quando da gestão do então Ministro Pimenta da Veiga, sendo, entretanto, novamente interrompido.

Em 2004, o Ministério da Cultura lançou um anteprojeto de lei com o intuito de disciplinar o conteúdo audiovisual em vários aspectos, inclusive quanto a formas de exploração, que inclui, por sua vez, atividades cinematográficas, serviços de radiodifusão e de telecomunicações. Ademais, propôs a ampliação da Agência Nacional do Cinema (Ancine), que passaria a Agência Nacional do Cinema e Audiovisual (Ancinav), cuja atribuição seria regular e fiscalizar toda a transmissão de programação audiovisual. Esse anteprojeto também foi suspenso sob a justificativa da ausência de um marco regulatório que regulamente o setor de comunicação social

eletrônica, o que daria uma ampla margem de intervenção ao regulador para expedir normas referentes às relações dos agentes na cadeia produtiva da indústria do audiovisual, eventualmente acarretando uma insegurança jurídica ao setor.

Por fim, o governo federal, mediante Decreto s/n, de 17 de janeiro de 2006, criou uma Comissão Interministerial para elaborar anteprojeto de lei, o qual visa à regulamentação dos artigos 221 e 222 da Constituição Federal, relativos à Comunicação Social e à organização e exploração dos serviços de comunicação social eletrônica. Vale ressaltar que esse decreto revogou o Decreto s/n, de 26 de abril de 2005, alterado pelo Decreto s/n, de 18 de agosto de 2005, o qual previa, no art. 3º, prazo de 180 dias, prorrogável por mais 90 dias, para que o grupo de trabalho interministerial apresentasse relatório e proposta de anteprojeto de lei, a partir da designação de seus membros. Essa última versão do Decreto, diferentemente das anteriores, não prevê um prazo final para a conclusão dos estudos e para a apresentação de uma proposta de lei.

Com uma amplitude menor do que uma lei geral de comunicação eletrônica de massa, há algumas iniciativas legislativas recentes, em tramitação no Congresso Nacional, que propõem regulamentar artigos constitucionais referentes à comunicação social eletrônica, assim como atualizar a legislação atualmente vigente: Projeto de Lei nº. 27/2007, Projeto de Lei nº. 70/2007, Projeto de Lei nº. 332/2007, Projeto de Lei nº. 1.908/2007 e Projeto de Lei nº. 280/2007 (Senado). No entanto, com exceção dos Projetos de Lei nºs 332/2007 e 1.908/2007 que propõem cota de conteúdo brasileiro, nenhum dos presentes projetos de lei tratam da regulamentação do artigo 221 da Constituição Federal, que

dispõe dos princípios pelos quais a programação televisiva deve pautar-se<sup>3</sup>.

### O conceito de qualidade

Um dos desdobramentos das discussões em torno de um marco regulatório para o setor de comunicação eletrônica é o debate em torno da qualidade da programação da televisão. Isso porque a profusão de programas que surgiram a partir da década de 1990, os quais recorrem de forma frequente a cenas explícitas de sexo, violência e exploração de dramas humanos reais, é a constatação de cometimento de excessos.

A Constituição brasileira, no artigo 221<sup>4</sup>, estabelece os princípios com relação ao conteúdo a ser transmitido pelas emissoras de rádio e televisão, como preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; a promoção da cultura nacional e regional; respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família; entre outros. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº. 36, de 2002, ao alterar o artigo 222, estendeu a todos os meios de comunicação eletrônica, independentemente da tecnologia utilizada, os referidos princípios.

Como observa Faraco (2006), os incisos I, II e III definem fins a serem seguidos, enquanto que o inciso IV, ao contrário, define limites, valores que não podem ser agredidos. Nesse sentido, a questão da qualidade da programação televisiva remete especialmente ao inciso IV. Tendo em vista o caráter genérico do referido inciso, um dos desafios de uma lei de comunicação social eletrônica, ao regulamentá-lo, é garantir a sua aplicabilidade. A concretização da locução constitucional, no sentido de dar-lhe um significado unívoco, pressupõe mais detalhamento e explicitação.

Um aspecto importante que deve ser levado em conta é a questão da compatibilidade da regulamentação do artigo 221 com a vedação constitucional a qualquer forma de censura, previstas nos artigos 5º, IX e 220, parágrafos 1º e 2º. O controle sobre a qualidade da programação televisiva, que implica determinadas restrições à liberdade de expressão, não significa necessariamente censura, pois países com tradição democrática, como

***“O quadro regulatório brasileiro [das comunicações] é formado por uma legislação defasada e dispersa, que apresenta inúmeras regras pulverizadas em vários instrumentos normativos.”***

os Estados Unidos, prevêem disposições quanto ao tipo de conteúdo a ser transmitido pela televisão<sup>5</sup>. Um dos desafios da lei de comunicação eletrônica de massa, ao regulamentar o artigo 221, será compatibilizar essas normas constitucionais. Vale ressaltar que a ausência de regulamentação do artigo 221 aumenta a possibilidade de ações arbitrárias que poderão ser caracterizadas como atos de

censura em contraposição à existência de uma lei regulamentadora que dará parâmetros para um efetivo controle social sobre a programação.

Faraco (2006) conceitua censura como um mecanismo geralmente institucionalizado, de caráter administrativo, de análise prévia de criações do espírito humano com o fim de autorizar ou não sua divulgação. Por caráter administrativo, entende-se a característica de ser realizada por algum funcionário ou ente estatal (não necessariamente do Poder Executivo) em regime de oficialidade, ou seja, não por provocação específica de uma parte que aciona o Estado. O autor acrescenta que é possível admitir, precisamente pelo fato da censura ter um conteúdo específico, uma extensão de seu conceito a outras práticas que guardem alguma similitude com a censura *stricto sensu*<sup>6</sup>.

Um outro aspecto a ser considerado quanto à definição de qualidade da programação televisiva reporta-se ao princípio da diversidade. Mesmo que haja o respeito aos valores referidos no inciso IV, do artigo 221, a predominância de determinado enfoque e a falta de acesso a outros pontos de vista, opiniões ou representações culturais pode comprometer a chamada diversidade da mídia, o que, em muitos países, é considerado um princípio basilar de política pública. Assim, como na União Européia, por meio da Diretiva “Televisão sem Fronteiras”, os Estados Unidos adotam o princípio da diversidade como um dos pilares da política regulatória no setor de mídia<sup>7</sup>.

Vale ressaltar que o conceito de diversidade pode ser analisado sob vários aspectos. A título de exemplo, a Federal Communications Commission (FCC), autoridade reguladora norte-americana, identifica cinco tipos diferentes de

diversidade: diversidade de pontos de vista, para referir-se à disponibilidade de conteúdos de mídia que refletem perspectivas variadas; diversidade de meios de transmissão, uma vez que quanto maior o número de proprietários de meios de comunicação em determinada área, menores serão as chances de haver uma única pessoa ou grupo que possa exercer uma influência excessiva em termos de formação de opinião em determinada região; diversidade de programação, relacionada à variedade de formatos e conteúdos de programas; diversidade de fontes, quanto à disponibilidade de conteúdos cuja origem provém de vários produtores; e diversidade de propriedade, que abrange minorias e mulheres<sup>8</sup>. No Brasil, pode-se considerar que um dos aspectos do princípio da diversidade na mídia está previsto nos incisos II e III do artigo 221 da Constituição Federal e diz respeito à questão da regionalização da programação.

Nesse sentido, o presente trabalho delimita o conceito de qualidade da programação televisiva a partir de dois enfoques: diversidade e ressalvas à liberdade de expressão prevista no artigo 221 da Constituição Federal. A partir dessa delimitação conceitual, propõem-se medidas, que serão explicitadas na próxima seção deste trabalho, para o cumprimento dos princípios constitucionais pelos quais a programação de televisão deve pautar-se.

### **Estratégias de intervenção**

Para que haja o cumprimento de direitos sociais expressos nos princípios elencados no artigo 221 da Constituição Federal, faz-se necessária a implementação de políticas públicas, cuja principal ex-

pressão jurídica será a futura lei geral de comunicação eletrônica de massa. Não caberá a essa futura lei estabelecer resultados ou metas a alcançar dentro de marcos temporais determinados, ao contrário do que se espera de uma política pública *stricto sensu*. No caso, a lei geral de comunicação de massa representará a expressão jurídica de uma política pública, sim, porém, de caráter estruturante<sup>9</sup>, pois visa oferecer mecanismos de implementação de direitos relativos à comunicação social. A partir desse marco legal regulatório, deve-se realizar um conjunto de medidas articuladas no intuito de alcançar o objetivo de ordem pública.

De forma genérica, pode-se definir regulação como qualquer ação do Estado no sentido de limitar a liberdade de escolha dos agentes econômicos em prol de interesses sociais. O interesse social faz-se presente pela ocorrência de externalidades, ou seja, o benefício ou o custo sociais superam o benefício ou o custo para a empresa que produz o serviço ou bem. Com isso, há uma tendência a produzir em quantidade insuficiente o bem ou serviço no caso do benefício social ser superior ao benefício do produtor privado, ou há uma tendência em produzir em quantidade excessiva o bem ou o serviço cujo custo social é mais elevado do que o custo do produtor privado. O campo da regulação inclui regulação de preços (tarifária), de quantidades (por meio de limites mínimos de produção ou da limitação do número de empresas que podem atuar em determinado setor), de qualidade (garantia da presença de determinadas características no serviço ou produto a ser ofertado), de segurança no trabalho (quando a legislação obriga as empresas no setor de construção civil a equipar os trabalhadores com

determinados equipamentos de segurança), entre outras<sup>10</sup>.

Sendo assim, a futura lei geral de comunicação de massa que, entre outras disposições, estabelecerá parâmetros regulatórios de qualidade à comunicação eletrônica, não poderá prescindir, para a sua eficácia, de mecanismos complementares que, muitas vezes, remetem a uma atuação governamental, cujo objetivo será instrumentalizar o controle social sobre a qualidade da programação na televisão. Um dos mecanismos é a criação de um órgão governamental independente com poder disciplinar.

### **Agência reguladora – propostas de desenho institucional**

Um dos motivos pelos quais os serviços de radiodifusão são submetidos ao regime jurídico de concessão, autorização ou permissão, de acordo com o previsto na Constituição Federal (artigo 21, XII, a), é o fato do espectro eletromagnético, no qual trafegam as ondas radioelétricas, ser um bem público e escasso. Atualmente, cabe à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) administrar o espectro de radiofrequências, no intuito de atender a vários serviços como telecomunicações, serviços militares, de segurança pública, radiodifusão e outros. Com isso, há a possibilidade da existência de sanções aplicáveis pela União na hipótese de violação do respectivo contrato de concessão ou da legislação relativa à atividade.

O anteprojeto de criação da Ancinav, proposto em 2004, previa, entre outras atribuições, regular as atividades cinematográficas e audiovisuais, podendo expedir normas sobre a exploração de tais atividades, fiscalizar e aplicar sanções previstas em lei; regular a relação de programadoras

e distribuidoras de conteúdo audiovisual para promover a competição e a diversidade de fontes de informação, em especial nos casos em que houvesse controle dos meios de distribuição e da programação pela mesma pessoa e suas coligadas, controladas ou controladoras; e dispor sobre a observância dos princípios elencados no artigo 221 para fins de fiscalização. No entanto, a inexistência de uma lei regulamentadora, cujo papel iria explicitar os referidos princípios constitucionais no intuito de dar-lhes aplicabilidade no plano concreto, implicaria amplos poderes à futura agência, propiciando o cometimento de possíveis arbitrariedades<sup>11</sup>.

De acordo com Faraco (2006), a justificativa para a criação de uma agência é a possibilidade de mais eficácia da norma a partir da aplicação reiterada de sanções administrativas. Isso, porque muitas violações podem ocorrer sem que jamais sejam levadas ao Poder Judiciário, especialmente diante da natureza difusa do dano nas hipóteses do artigo 221, IV, em oposição àquelas previstas no artigo 5º, XXXV<sup>12</sup>, que dizem respeito à honra individual. Por conseguinte, a existência de um órgão especializado tenderia a melhor coibir os abusos, tornando mais sistemática a atividade de controle. Ademais, meios institucionalizados, como consultas e audiências públicas, poderão garantir a participação social no processo de produção de normas, como por exemplo, instruções normativas, tendo em vista que a atividade normativa não se esgota no nível legislativo.

A discussão sobre o desenho institucional de uma futura agência reguladora deverá estar pautada pelo Projeto de Lei nº. 3.337/2004, em tramitação na Câmara dos Deputados, que dispõe sobre um marco legal comum às agências reguladoras. Esse projeto reflete uma nova

orientação, por parte do governo federal, no sentido de diminuir a autonomia das agências reguladoras em contraposição à necessidade de fortalecimento dos ministérios com respeito às atribuições básicas de planejamento e formulação de políticas públicas. Algumas das disposições nesse sentido dizem respeito à restituição aos ministérios, nas respectivas áreas de atuação, de prerrogativas de outorga e concessão de serviços públicos, assim como a criação de mecanismos de controle mais eficazes das atuações das agências pelos órgãos especializados do Congresso Nacional<sup>13</sup>. Isso porque constatou-se a absorção da atividade de formulação de políticas por parte das agências devido à deficiência de quadros técnicos nos ministérios.

Além do aspecto jurídico, a configuração do formato institucional da futura agência poderá ser definida também em função da questão da convergência tecnológica entre os setores de telecomunicações, radiodifusão e informática, ou seja, a capacidade de diversas plataformas de rede (de telefonia, de transmissão de dados, de televisão a cabo, entre outras) transportar vários tipos de serviços (dados, voz, imagens, etc.). Isso se traduz na tendência à conjunção de diversos serviços em um único aparelho, independentemente da rede utilizada, e, por conseqüência, o aumento da concorrência entre agentes pertencentes a segmentos, antes, independentes.

Em termos simplificados, há dois caminhos: a fusão em uma mesma agência, da regulação das redes e infraestrutura dos serviços de telecomunicações e das atividades audiovisuais, ou a regulação das relações econômicas das atividades audiovisuais e cinematográficas separadamente da regulação da rede

física, tarefa que atualmente está a cargo da Anatel.

É importante frisar que, em âmbito internacional, verifica-se a tendência à unificação da regulação no que tange à normatização, fiscalização e aplicação de sanções administrativas por meio da atuação de um único órgão<sup>14</sup>. A concentração do poder regulatório tem por objetivo eliminar possibilidades de sobreposição de atribuições e disputas de poder entre autoridades públicas. Isso porque, em um contexto de convergência tecnológica, os serviços de comunicações eletrônicas tendem a abranger mais de uma área regulamentar, considerando as definições atuais<sup>15</sup>. Por conseqüência, há um desestímulo à atração de investimentos quando não há a devida segurança regulatória, tendo em vista o excesso de partição de normas e competências.

A aplicação desse novo paradigma na regulação das comunicações no Brasil, ou seja, a passagem da regulação por serviços ou redes para um regime de autorização que abarque todos os serviços, independentemente da infra-estrutura de redes utilizada, implica vencer resistências do mercado e de alguns setores do próprio governo, tendo em vista que essas medidas, além de possibilitar o incremento da competição entre os vários segmentos, implicam a simplificação de procedimentos de concessão de outorgas, o que demandaria uma estrutura burocrática menor<sup>16</sup>.

A proposta de divisão de competências entre as agências e os ministérios setoriais prevista no referido Projeto de Lei nº 3.337, de 2004, não significa, necessariamente, a diminuição de riscos de captura do processo regulatório por grupos de interesse. Vale lembrar que as agências reguladoras surgiram no Brasil

*pari passu* ao processo de privatização, sem a devida preparação da estrutura administrativa do Estado, principalmente no que diz respeito ao fortalecimento dos ministérios setoriais e demais órgãos formuladores de política<sup>17</sup>. Se, por um lado, constata-se uma série de deficiências nas agências reguladoras – quadro de pessoal precário, dificuldades de autofinanciamento devido aos procedimentos de contingenciamento de recursos

***“(...)um dos mecanismos de garantia de diversidade de conteúdo e (...) de incremento da qualidade da programação televisiva será (...) fortalecimento da televisão pública no Brasil.***

financeiros – é notória a debilidade dos ministérios setoriais, desprovidos de quadros técnicos, pouca transparência e, por conseqüência, sujeitos a fortes ingerências políticas.

Sendo assim, se o intuito do Projeto de Lei nº 3.337/2004 é justamente diminuir o risco de captura das agências por interesses privados mediante a referida partição de competências com os minis-

térios setoriais, essa estratégia de intervenção será incompleta à medida em que não houver a adoção de ações em prol do fortalecimento dos ministérios. Isso implica não somente medidas de incremento dos quadros técnicos, como também o aumento do nível de transparência dessas instituições<sup>18</sup>.

### As televisões públicas

Ao contrário de muitos países, principalmente europeus, o Brasil adota um modelo comercial hegemônico no qual a televisão privada surgiu primeiro, ocupando um espaço majoritário em termos de audiência. É de se notar o predomínio, nas redes privadas nacionais, de uma programação padronizada e a sobreposição de programas entre as principais geradoras, caracterizada pela combinação de novelas, programas infantis, noticiários, programas de auditório e os chamados “enlatados”. Nesse sentido, um dos mecanismos de garantia de diversidade de conteúdo e, por

consequente, de incremento da qualidade da programação televisiva, será a implementação de medidas que visem ao fortalecimento da televisão pública no Brasil.

A Constituição Federal prevê, no artigo 223, um sistema de radiodifusão pautado pelo princípio da complementaridade entre privado, público e estatal, o que pressupõe a existência de conteúdos e enfoques diferenciados entre esses três tipos de emissoras. No entanto, a falta de regulamentação do artigo, além de criar dúvidas quanto ao que seja televisão pública e estatal e os respectivos papéis, enfraquece iniciativas de mudança do perfil da radiodifusão brasileira, no qual as regras do mercado tornam-se praticamente o único parâmetro de atuação desse setor. Ademais, a padronização da programação é reforçada pelo Decreto n.º 5.371, de 17 de fevereiro de 2005, o qual aprova o regulamento do serviço de retransmissão de televisão e do serviço de repetição de televisão, ancilares ao serviço de radiodifusão de sons e imagens.

**Tabela 1: Audiência – Share Domiciliar**

	Brasil	
	Média para faixa Universo PNT	
	rat%	shr%
	06:00:00 – 30:00:00	06:00:00 – 30:00:00
Total Ligados	34,3	100,0
Bandeirantes	1,7	5,0
Pública	0,7	2,1
Globo	18,0	52,4
Rede TV!	0,9	2,6
Record	3,1	9,1
SBT	6,8	19,9

Fonte: Telereport – IBOPE Mídia.

Universo: Total Domicílios com TV – 100%=16.603,9 (milhões)

Índices de Audiência e Share Domiciliar / Média 2005 – PNT.

Publicação Anuário de Mídia 2007 Meio & Mensagem

No presente decreto, há disposições restritivas quanto à possibilidade de inserções de programação por iniciativa das afiliadas. Isso explica, em boa parte, o baixo percentual de programação regional na grade televisiva que se limita, na maioria das vezes, a noticiosos e publicidade locais<sup>19</sup>.

Embora ainda limitada a uma pequena parcela da população brasileira, vale ressaltar uma norma legal que implicou a ampliação do acesso a emissoras legislativas, universitárias e comunitárias. Trata-se da promulgação da Lei do Cabo que tornou obrigatória, às televisões a cabo, a transmissão de canais básicos de utilização gratuita. No entanto, a maioria dessas emissoras ainda não está disponível na televisão aberta, o que implica uma oferta restrita de programação pelas radiodifusoras.

A alta concentração do mercado televisivo privado no Brasil caracteriza-se pela presença de apenas seis redes nacionais (Globo, SBT, Record, Bandeirantes, Rede

TV! e CNT), sendo que, somente a Globo detém aproximadamente 50% da audiência, conforme tabela abaixo.

Essa concentração é agravada visto que grande parte da população sequer tem poder aquisitivo para ter acesso a outras fontes de informação, tais como mídia impressa, TV por assinatura, Internet, entre outras. Isso reflete, por sua vez, grande concentração das verbas publicitárias em mídia eletrônica, especialmente na televisão, em detrimento de investimentos nas demais modalidades de mídia. (vide Tabelas 2 e 3).

Ademais, cumpre salientar as dificuldades de acesso da população a muitos dos bens culturais produzidos com recursos públicos, notadamente as produções cinematográficas financiadas mediante incentivos fiscais.<sup>20</sup> Pode-se dizer que um dos pontos de estrangulamento do setor cinematográfico brasileiro é o baixo poder aquisitivo da população. Em 2006, o preço médio do ingresso foi R\$ 7,70<sup>21</sup>, o que contribui também, além de outros fatores, como o surgimento de outros segmentos

**Tabela 2: Faturamento bruto dos meios – participações**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Guia e Listas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2,54
Internet	0	0	0	0	0	0	0	0	1,5	1,7	1,66
TV assinatura	0	0	0	0,8	1,2	1,8	1,5	1,9	1,7	2,3	2,34
Revista	9,1	8,5	9	9,4	9,8	10,5	10,5	9,7	9,4	8,6	8,8
Mídia exterior	0,9	1,5	1,3	1,7	2,1	2,2	2,2	2,5	2,6	1,1	4,26
Jornal	28,4	25	23,4	22,5	23,7	21,5	21,3	19,9	18,1	17,1	16,3
Cinema	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,33
Rádio	4,5	4	4	4	4,7	4,9	4,8	4,5	4,5	4,4	4,19
TV	54,8	59	60,4	58,9	55,6	56,1	57,3	58,7	59	61	59,57

Fonte: Projeto Intermeios – Anuário Mídia 2007 Meio & Mensagem

Obs: os valores correspondem apenas ao faturamento em mídia. Exclui outras fontes de receita, como por exemplo, pagamento de assinaturas, venda de ingressos, etc.

**Tabela 3: Faturamento bruto dos meios – R\$ milhões**

	2001	2002	2003	2004	2005
TV	5.340	5.657	6.529	8.233	9.507
Rádio	442	438	501	600	668
Jornal	1.975	1.919	2.006	2.315	2.602
Mídia exterior	438	501	632	671	681
Revista	985	938	1.039	1.158	1.404
TV assinatura	143	183	188	304	374
Internet	-	-	164	223	266
Guia e listas	-	-	-	357	406
Cinema	-	-	-	47	53
Total	9.323	9.636	11.060	13.908	15.961

Fonte: Projeto Intermeios – Anuário Mídia 2007 Meio & Mensagem

Obs: os valores correspondem apenas ao faturamento em mídia. Exclui outras fontes de receita, como por exemplo, pagamento de assinaturas, venda de ingressos, etc.

de mercado de exibição (vídeo doméstico, DVD, televisão por assinatura e sites multimídia), para o baixo nível de venda de ingressos *per capita*<sup>22</sup>.

Com isso, a baixa presença de filmes brasileiros na grade da programação das emissoras pode ser sanada com o fortalecimento da televisão pública que pode representar, por sua vez, um instrumento importante de escoamento da produção audiovisual independente<sup>23</sup> financiada por meio de incentivos fiscais. Pode-se determinar, a título de contrapartida, que produções audiovisuais produzidas com recursos públicos sejam exibidas posteriormente em canais públicos, após determinado prazo que permita a transmissão desse conteúdo em várias janelas de exibição.

Recentemente, o governo federal, por meio da iniciativa da Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura junto à Casa Civil e às entidades representativas do setor público de televisão, decidiu promover debates sobre os rumos da TV pública brasileira mediante a

realização do I Fórum Nacional de TVs Públicas, ocorrido em maio de 2007. Os temas abordados dizem respeito à missão e finalidade das TVs públicas; configuração jurídica e institucional; legislação e marcos regulatórios do setor; programação e modelos de negócio; migração digital; financiamento das TVs públicas; tecnologia e infra-estrutura; e relações internacionais. O I Fórum Nacional de TVs Públicas contou com a participação das seguintes associações: Associação Brasileira das Emissoras Públicas Educativas e Culturais (ABEPEC), Associação Brasileira de Televisão Universitária (ABTU), Associação Brasileira de Televisões e Rádios Legislativas (ASTRAL) e Associação Brasileira de Canais Comunitários (ABCCOM). As principais propostas do Fórum são a fusão das emissoras públicas TVE e Radiobrás e a criação de uma rede nacional de TV pública que, a princípio, comportará quatro canais previstos no Decreto nº 5.820, de 29 de julho de 2006, explicitados no item “A tecnologia digital”, deste trabalho.

## A tecnologia digital

A tecnologia digital representa um importante meio de se atingir a diversidade da programação televisiva devido à possibilidade de surgimento de mais canais de televisão. De forma breve, vale destacar que a necessidade de redefinição de critérios para a concessão de canais de televisão tornou-se patente na recente discussão sobre o modelo de TV digital a ser implantado no Brasil. O Decreto nº 5.820, de 29 de julho de 2006, definiu que o Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre (SBTVD-T) adotará o padrão de modulação do ISDB-T<sup>24</sup>, incorporando as inovações tecnológicas aprovadas pelo Comitê de Desenvolvimento, instituído pelo Decreto nº 4.901, de 26 de novembro de 2003. Um dos pontos mais polêmicos refere-se ao artigo 7º do Decreto nº 5.820/2006, que prevê a consignação às radiodifusoras de canal de radiofrequência com largura de banda de 6 MHz para cada canal analógico outorgado, a fim de permitir a transição para a tecnologia digital sem interrupção da transmissão de sinais analógicos.

No entanto, a tecnologia digital permite um aumento significativo na capacidade de exploração da faixa de 6MHz, havendo a possibilidade de transmissão simultânea de uma programação em três tipos de sinal: em alta definição e em definição padrão em um mesmo canal de frequência; e analógico, em outro canal (*triplecasting*). Entre as normas aprovadas pelo comitê, há a incorporação de tecnologias desenvolvidas no Brasil, ou seja, o compressor de vídeo (H264) e o codificador de áudio (AAC3). O padrão H.264, desenvolvido pelo consórcio do Sistema Brasileiro de TV Digital, é uma tecnologia de compactação de dados, cuja

taxa de compressão é duas a três vezes maior do que a do tradicional MPEG 2, o que implica menor uso de banda. Com isso, em uma faixa de frequência de 6MHz, podem ser incluídos quatro a oito canais com definição padrão – a chamada multiprogramação<sup>25</sup> – ou dois canais em alta definição. Há a possibilidade de se combinar canais em alta e baixa definição no intuito de maximizar a utilização do espectro<sup>26</sup>.

***“O fortalecimento das televisões públicas também representa um caminho importante em prol da diversidade devido à transmissão de conteúdos para além de critérios de mercado.”***

Por consequência, é muito improvável que as atuais radiodifusoras, detentoras de canal de frequência de 6MHz, irão ofertar vários canais com programação diversificada, abrindo espaço para produções independentes, inclusive cinematográficas. Isso porque o elo mais caro na cadeia produtiva é justamente a produção de conteúdo<sup>27</sup>. Nesse sentido, há fortes indícios de que não haverá diversificação da

programação nas redes de televisão privadas, pois além da limitação financeira para a produção de novos conteúdos, há o receio da pulverização da audiência e o conseqüente comprometimento das receitas publicitárias. Isso irá implicar, por sua vez, o subaproveitamento do espectro de radiofrequências, dado que ele é um recurso limitado e constitui-se em bem público.

Por outro lado, o Decreto nº 5.820/2006, que criou as condições de transição para a tecnologia digital, prevê a multiprogramação por meio da criação de quatro canais públicos direcionados ao Poder Executivo, à educação, à cultura e à cidadania. Quanto à possibilidade de multiprogramação pelas emissoras de televisão comerciais, há a necessidade de aprovação prévia do Ministério das Comunicações.

### **O controle individual da programação**

Outro mecanismo para o cumprimento do artigo 221 da Constituição Federal é a possibilidade do controle individual da programação televisiva pelo cidadão. A Constituição Federal dispõe, no parágrafo 3º, II, do artigo 220, que compete à lei federal estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no artigo 221, bem como da propaganda de produtos, prática e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente. Uma forma de garantir ao cidadão meios de se proteger contra abusos é a possibilidade de aparelhos de televisão conterem dispositivo que permita ao usuário bloquear a recepção de certos programas.

A quinta versão do anteprojeto do Ministro Sérgio Motta propunha a fabricação de receptores de televisão com V-Chip, ou seja, um dispositivo eletrônico que permite o recebimento de informações relativas à classificação de programas e o bloqueio pelo usuário, de recepção de programas distribuídos por prestadora de serviços de comunicação eletrônica de massa. Ademais, previa-se que a Agência iria instituir comissão consultiva, com representação de setores da sociedade, para propor o estabelecimento de, no mínimo, um sistema de classificação de programas que, após consulta pública, seria disponibilizado ao usuário.

A Portaria nº. 1.220, de 11 de julho de 2007, instituída pelo Ministério da Justiça, além de regulamentar disposições relativas ao processo de classificação indicativa de obras audiovisuais, prevê a possibilidade de controle de acesso por meio da existência de dispositivos eletrônicos de bloqueio de recepção de programas e contratação expressa de serviços que garantam a interação necessária à escolha da programação.

Deve-se mencionar que há exemplos internacionais importantes de medidas que permitem o controle individual sobre a programação. A FCC adotou normas que impõem a inclusão do V-Chip em todos os televisores fabricados a partir de 2000, cuja tela tenha 33 centímetros ou mais. O V-Chip bloqueia programas de acordo com o nível de classificação indicativa da programação selecionado pelo usuário.

Em consonância com normas previstas na Seção 551 do *Telecommunications Act*, de 1996, o sistema de classificação indicativa, também conhecido como *TV Parental Guidelines*, foi estabelecido pela National Association of Broadcasters, a National Cable Television Association e a

Motion Picture Association of América. As classificações são dispostas na tela da TV nos primeiros 15 segundos de determinado programa e se este não corresponder ao nível configurado pelo usuário como aceitável, haverá o respectivo bloqueio da transmissão<sup>28</sup>.

Por conseguinte, para que haja um controle individual efetivo por parte do cidadão sobre a programação televisiva, torna-se necessário medidas similares de ordem governamental no intuito de atuar preventivamente contra eventuais abusos ou conteúdos que repute ofensivos.

### Considerações finais

A aprovação de uma lei geral de comunicação eletrônica de massa não é a garantia, por si só, da efetividade do cumprimento dos princípios elencados no artigo 221 da Constituição Federal. A expressão desse direito, o qual se manifesta por uma demanda social que exige mais qualidade da programação televisiva, terá como primeiro passo a aprovação da referida lei regulamentadora e, a partir daí, deverá haver o desencadeamento de outras ações governamentais.

Vale lembrar que houve tentativas anteriores de auto-regulação do setor por meio da elaboração de uma minuta de Código de Ética da Radiodifusão Brasileira, cujo texto foi aprovado no XII Congresso Brasileiro de Radiodifusão, realizado em setembro de 1980. Posteriormente, houve algumas reformulações que redundaram em nova redação aprovada em Assembléia Geral Extraordinária da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), realizada em julho de 1993<sup>29</sup>, em Brasília. Apesar do referido código apresentar uma série de restrições quanto ao conteúdo da progra-

mação, de acordo com os horários de exibição, ele jamais foi aplicado na prática, o que denota resistência dos radiodifusores a esse tipo de controle.

A ausência de uma lei que dê parâmetros concretos com o objetivo de garantir a observância dos princípios constitucionais previstos no artigo 221 cria um vácuo regulatório, o que compromete a atuação do Estado. O Poder Judiciário, pelo fato de tratar-se de direito difuso, tem atuado de forma esporádica em relação a matérias como qualidade da programação da televisão<sup>30</sup>. Por outro lado, as decisões judiciais tendem a ganhar mais coerência a partir de uma legislação ordinária que forneça parâmetros mais objetivos para a aplicação do artigo 221.

As medidas propostas no intuito de se incrementar a qualidade da programação de televisão levam em consideração dois aspectos: a instrumentalização do controle social sobre o conteúdo televisivo e a garantia de meios para a diversidade da programação. Com relação ao primeiro aspecto, propõe-se a atuação transparente de uma futura agência reguladora e o controle individual da programação. Esse último mecanismo, apesar de ser exercido em âmbito particular, requer uma intervenção do Estado no sentido de criar uma obrigatoriedade legal para que todas as televisões tenham o dispositivo capaz de bloquear as programações indesejadas.

No que tange à diversidade, a maneira pela qual se fará o uso da tecnologia digital irá determinar o uso eficiente ou não do espectro radioelétrico. A possibilidade do uso da multiprogramação, que depende da autorização governamental, ganha um peso estratégico, pois só a partir da criação de outros canais, pode-se aventar o surgimento de novos concorrentes, o que ampliaria as opções de programação pelos

usuários. O fortalecimento das televisões públicas também representa um caminho importante em prol da diversidade devido à transmissão de conteúdos para além de critérios de mercado, o que implica a realização de programas com fins meritórios como educação, cultura e cidadania. Ademais, a atratividade dos canais públicos pode ser aumentada se produções independentes financiadas com incentivos fiscais tiverem a obrigatoriedade de serem disponibilizadas a emissoras públicas, após determinado prazo para a exibição em circuito comercial. Essa seria uma forma de contrapartida dos produtores beneficiados com as leis de incentivos fiscais ao Estado.

É importante frisar que muitas dessas medidas podem ser tomadas

independentemente da aprovação de um marco legal para o setor de comunicação eletrônica. No entanto, a nova lei geral de comunicação eletrônica de massa, além de propiciar a atualização e simplificação da legislação, unificando radiodifusão e telecomunicações, irá servir como um balizador, dando diretrizes para posteriores normas infralegais. Sendo a expressão jurídica de uma política pública, o seu desafio é permitir a atração de investimentos em um ambiente concorrencial com a defesa do interesse público, sendo que a qualidade da programação é um dos importantes aspectos a serem considerados.

(Artigo recebido em 13 de agosto de 2007.  
Versão final em 29 de outubro de 2007)

---

## Notas

<sup>1</sup> Multichannel Multipoint Distribution Service: serviço que utiliza sinais de microondas para prover programas de vídeo a assinantes.

<sup>2</sup> Direct to home: serviço de distribuição de sinais de televisão e áudio por assinatura via satélite.

<sup>3</sup> Uma iniciativa legislativa de regulamentação do artigo 221 da Constituição Federal é o Projeto de Lei nº. 256/91, da deputada Jandira Feghali, que estabelece percentuais mínimos de veiculação, pelas emissoras de rádio e televisão, de programas produzidos no local de sua sede. Entre outras disposições, o texto determina que as emissoras de televisão deverão destinar determinado número de horas semanais para a veiculação de programas culturais, artísticos e jornalísticos produzidos e emitidos nos estados onde estão localizadas as sedes das emissoras e/ou suas afiliadas. O referido projeto de lei passou por várias tramitações na Câmara dos Deputados e foi posteriormente enviado ao Senado Federal sob a forma de PLC nº. 59/2003. A julgar pela lentidão do processo de análise do projeto de lei em tela, pode-se inferir que esse será um tema que irá demandar um complexo processo de negociação quando da elaboração da futura lei geral de comunicação de massa. A última tramitação ocorreu em 20 de junho de 2007. O presente projeto de lei encontra-se na Comissão de Educação. Para mais informações: < [http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=60879](http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p_cod_mate=60879)>.

<sup>4</sup> Constituição Federal de 1988, art. 221: “A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:

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

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

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

IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.”

<sup>5</sup> A Federal Communications Commission (FCC), por meio do “Communications Act”, prevê regras, em consonância com o “Children’s Television Act”, aprovado em 1990 pelo Congresso americano, que aumentam a quantidade de programação educativa e informativa para crianças na televisão. Além disso, limita o período de tempo para comerciais durante os programas infantis. Disponível em: <www.fcc.gov>. Último acesso em: 20 de junho de 2007.

<sup>6</sup> O autor cita, como exemplo de censura, o sistema classificatório, como disciplinado na Portaria nº. 796/2000 do Ministério da Justiça. Por meio dessa norma, estabeleceu-se uma classificação dos programas de televisão em cinco categorias, conforme a faixa etária a que não se recomendem e os horários a partir dos quais podem ser veiculados, e um procedimento prévio dos programas que as emissoras pretendem transmitir com o intuito de autorizar ou não, total ou parcialmente, sua difusão. O autor complementa que a interpretação do artigo 21, XVI da Constituição o qual se refere à classificação indicativa é compatível com os restantes dispositivos constitucionais, desde que interpretado no sentido de que não pressupõe a análise prévia obrigatória, mas que pode apenas compreender um sistema de responsabilização *a posteriori*, como ocorre com as demais situações de abuso da liberdade de expressão.

Recentemente, o Ministério da Justiça publicou a Portaria nº. 1.220, de 11 de julho de 2007, que regulamenta o exercício da classificação indicativa de obras audiovisuais destinadas à televisão e congêneres. Essa nova versão, ao contrário da norma imediatamente anterior – Portaria nº 264, de 09 de fevereiro de 2007 - dispensa a análise prévia.

<sup>7</sup> No caso americano, de acordo com SCHULTZ (2005), a adoção da diversidade como um objetivo de política pública remonta a 1879, quando da promulgação do *Postal Act*, o qual permitia a adoção de tarifas postais subsidiadas para revistas. Posteriormente, na década de 1940, a FCC impôs uma série de medidas restritivas relativas a limites de propriedade no setor de radiodifusão com o objetivo explícito de promover a diversidade. Mais recentemente, a FCC, em 2003, tomou a iniciativa de revisar o aparato regulatório que rege o setor de mídia, o que tem gerado controvérsias. O centro desse debate está na redefinição de um índice de diversidade utilizado pela FCC chamado *Diversity Index* (DI). A FCC elaborou esse sistema de medida em resposta às demandas judiciais as quais exigiam métodos de medida de diversidade capazes de dar sustentação às regras regulatórias relativas à propriedade dos meios de comunicação.

<sup>8</sup> Ver Schultz (2005).

<sup>9</sup> Conceito de política pública, de acordo com “Conceito de política pública em Direito”, de Maria Paula Dallari Bucci, 2006.

<sup>10</sup> Ver “Economia industrial – fundamentos teóricos e práticas no Brasil”, pp. 515 e 516.

<sup>11</sup> Outra iniciativa de regulamentação do artigo 221 foi a do Deputado Orlando Fantazzini, que apresentou o Projeto de Lei nº. 1.600/2003, arquivado em 31.01.2007, o qual propõe a criação de um Código de Ética da programação televisiva cujo objetivo é propiciar aos telespectadores alternativas de informação, cultura e lazer observado o respeito à privacidade e aos direitos humanos. Ademais, o projeto de lei prevê a criação da Comissão Nacional pela Ética na Televisão, cuja função é o recebimento de queixas e aplicação de sanções quando for o caso.

<sup>12</sup> Constituição Federal de 1988, art. 5º: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; (...)

<sup>13</sup> Ver Exposição de Motivos EM nº 12/ Casa Civil –PR, de 12.04.2004, relativa ao Projeto de Lei nº. 3.337/2004.

<sup>14</sup> A título de exemplo, o Reino Unido criou, em 2003, a agência Office of Communications (Ofcom), a qual incorporou as atribuições dos extintos entes reguladores: *Broadcasting Standards Commission* (BSC), *Independent Television Commission* (ITC), *Office of Telecommunications* (OfTel), *Radio Authority* e *Radiocommunications Agency*. A mesma tendência foi adotada por Portugal (Anacom) e Itália (Agcom).

<sup>15</sup> No caso brasileiro, as operadoras de TV a cabo estão registrando percentuais significativos de vendas de pacotes combinados (serviços *triple play*): TV paga, serviços de banda larga e voz. Essa estratégia de oferta de multiserviços, além de representar fontes adicionais de receita, com o consequente aumento do ARPU, permite a otimização da rede e fidelização de clientes. Fonte: ABTA 2006.

<sup>16</sup> Um exemplo internacional de regulação convergente é a Diretiva 2002/20/CE da Comunidade Européia que estabelece um regime de autorização geral que abrange concessão de uso de redes e serviços e a negociação de interconexão com outros fornecedores no âmbito da Comunidade Européia. Esse tipo de autorização pressupõe apenas uma notificação à autoridade reguladora nacional (ARN). Consulta: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l24164.htm>, em 16 de março de 2007.

<sup>17</sup> Segundo GAETANI (2003), tanto as privatizações como a criação das agências foram conduzidas diretamente pela Casa Civil, Ministério da Fazenda e ministérios setoriais. A minimização do risco regulatório era a preocupação central do Poder Executivo, mas secundária em relação à preocupação com a persuasão de que a venda de ativos estatais era possível graças à atratividade dos investimentos, seja pelo valor dos ativos, seja pela rentabilidade esperada. O autor acrescenta que a formulação de políticas regulatórias no setor de infra-estrutura (telecomunicações, energia elétrica e transportes) praticamente margearam a administração direta. A modelagem das agências reguladoras praticamente não contou com um envolvimento efetivo dos ministérios de infra-estrutura, fragilizados para desempenharem suas funções (formulação, implementação e monitoramento de políticas de infra-estrutura), primeiramente, perante às empresas estatais a eles vinculados e, posteriormente, face às agências reguladoras criadas com a finalidade de assumir várias das competências que estes ministérios ainda não foram capazes efetivamente de implementar.

<sup>18</sup> Há inúmeras abordagens teóricas que explicam os fracassos recorrentes de tentativas de modernização da administração pública, inclusive no Brasil. Para maiores detalhes, ver ALVERGA (2003).

<sup>19</sup> Ver art. 31 e conexos.

<sup>20</sup> Em âmbito federal, as principais leis de incentivo fiscal que financiam produções cinematográficas são Lei do Audiovisual (Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993) e Lei Rouanet (Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991).

<sup>21</sup> De acordo com Database Brasil 2006 – Filme B.

<sup>22</sup> Segundo Database Brasil 2006 – Filme B, a venda de ingressos *per capita* está em torno de 0,5 ingresso por ano.

<sup>23</sup> A Medida Provisória nº 2.228-1, de 06 de setembro de 2001, que, entre outras providências, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica, conceitua obra cinematográfica e videofonográfica de produção independente aquela cuja empresa produtora, detentora majoritária dos direitos patrimoniais sobre a obra, não tenha qualquer associação ou vínculo, direto ou indireto, com empresas de serviços de radiodifusão de sons e imagens ou operadoras de comunicação eletrônica de massa por assinatura.

<sup>24</sup> Integrated Services Digital Broadcasting Terrestrial – adotado no Japão.

<sup>25</sup> A multiprogramação implica a transmissão, pela mesma geradora, de três a quatro canais (com a compressão MPEG 2) ou até oito canais (com a compressão H.264) simultaneamente.

<sup>26</sup> Ver Modelo de Referência – Projeto Sistema Brasileiro de Televisão Digital OS 40539.

<sup>27</sup> Em seminário sobre TV por assinatura – ABTA 2006 – ocorrido em São Paulo, nos dias 1º a 3 de agosto, o representante da Rede Globo – José Francisco de Araújo Lima - foi enfático ao afirmar que o objetivo da empresa é focar na alta definição e na transmissão via celular. Segundo ele, o fato das receitas publicitárias serem inelásticas faz com que a empresa não aposte na multiprogramação. Notícia disponível em: < <http://www.paytv.com.br>>. Último acesso em: 04 de agosto de 2006.

<sup>28</sup> Disponível em: <<http://www.fcc.gov/cgb/consumerfacts/vchip.html>>. Acesso em: 12 de junho de 2007.

<sup>29</sup> Disponível em: <[http://www.fenaj.org.br/Leis/Codigo\\_de\\_Etica\\_da\\_Radiodifusao.html](http://www.fenaj.org.br/Leis/Codigo_de_Etica_da_Radiodifusao.html)>. Acesso em 18 de abril de 2007.

<sup>30</sup> Um caso notório foi a propositura de ação civil pública contra o apresentador Gugu Liberato por ter exibido no programa Domingo Legal uma entrevista forjada por supostos integrantes da organização criminosa Primeiro Comando da Capital – PCC em 07 de setembro de 2003.

---

## Referências bibliográficas

ALVERGA, Carlos F. Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma administrativa. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 54 (3), p. 29-46, jul/set, 2003.

AMCHAM. *Relatório sobre a Agência Nacional de Telecomunicações* – Anatel. São Paulo, 2005.

BUCCI, Maria Paula D. Conceito de política pública em Direito. *Tópicos especiais em gestão pública III*. Brasília: Enap, 2006.

COMISSÃO EUROPÉIA. *Promoting cultural diversity in audiovisual media*. Brussels, 2006

DALL'ANTONIA, Juliano Castilho (et al). *Política regulatória: panorama brasileiro atual - Projeto Sistema Brasileiro de Televisão Digital - modelo de implantação OS40539*. Campinas: CPqD, 2005.

FARACO, Alexandre D. Controle da qualidade da radiodifusão – mecanismos de aplicação do artigo 221, IV, da Constituição Federal. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, 14, p. 7-36, abr/jun, 2006.

FILHO, André B.. *Mídias digitais – convergência tecnológica e inclusão social*. São Paulo: Paulinas, 2005.

FCC. Federal Communications Commission. *News media information 202/418-0500*. Washington, 2003.

GAETANI F. O governo Lula e os desafios da política regulatória no setor de infraestrutura. *VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública*. Panamá: CLAD, 2003.

GIANSANTE, Moacir (et al). *Cadeia de valor – Projeto Sistema Brasileiro de Televisão Digital - modelo de implantação OS40539*. Campinas: CPqD, 2004.

HAMBURGUER, Esther. *O Brasil antenado – a sociedade da novela*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

FIANI, Ronaldo. Regulação econômica. In: *Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil*. KUPFER, David (Org.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2002.

MARTINS, Ricardo B. (et al). *Modelo de referência - Projeto Sistema Brasileiro de Televisão Digital OS 40539*. Campinas: CPqD, 2006.

MEIO & MENSAGEM. *Anuário de mídia – Pesquisas*. 2007.

TOME, Takashi (et al). *Modelo de implantação da TV digital no Brasil*. Campinas: CPqD, 2002.

VALLE, Regina R.. *Serviços de comunicação eletrônica de massa no direito brasileiro*. São Paulo: Teleco, 2005.

**Resumo – Resumen – Abstract****A lei geral de comunicação eletrônica de massa e a qualidade da programação televisiva***Maria Cristina Attayde*

O presente artigo pretende analisar a questão da qualidade da programação na televisão brasileira a partir da proposta de um novo marco regulatório para o setor de comunicação social eletrônica. Essa nova lei, entre outras disposições, irá regulamentar o artigo 221 da Constituição Federal, que trata dos princípios pelos quais o conteúdo televisivo deve pautar-se. Com isso, define-se qualidade levando-se em consideração dois aspectos: diversidade e ressalvas à liberdade de expressão, ambos previstos na Constituição Federal. A partir dessa conceituação, propõe-se a instrumentalização do controle social sobre o conteúdo televisivo e a garantia de meios para a diversidade da programação. Com relação ao primeiro aspecto, recomenda-se a atuação transparente de uma futura agência reguladora e a implementação de mecanismo de controle individual da programação. No que tange à diversidade, ressalta-se a importância do fortalecimento das televisões públicas e medidas governamentais no sentido de estimular a multiprogramação propiciada pelo advento da tecnologia digital.

**Palavras-chave:** Televisão. Qualidade da programação. Regulação.

**La ley general de comunicación electrónica de masa y la cualidad de la programación televisiva***Maria Cristina Attayde*

El artículo piensa analizar la cuestión de la cualidad de la programación televisiva a partir de la propuesta de un nuevo marco regulatorio para las comunicaciones electrónicas. Ésa nueva ley, allá de las otras disposiciones, irá reglamentar el artículo 221 de la Constitución Brasileña que trata de los principios por los cuales la programación televisiva debe pautarse. Así siendo, defínese cualidad teniendo em consideración dos puntos de vista: diversidad y restricciones a la libertad de expresión, ambos previstos en la Constitución Brasileña. A partir de esa definición, propónese instrumentar el control social de la programación televisiva y la garantía de medios para la diversidad de la programación. Com relación al primero aspecto, propónese la actuación transparente de una futura agencia de regulación y mecanismo de control individual de la programación. Con relación a la diversidad, resaltase la importancia del fortalecimiento de las televisiones públicas y medidas gubernamentales com o intuito de estimular la multiprogramación propiciada por la llegada de la tecnología digital.

**Palabras-clave:** Televisión. Cualidad de la programación. Regulación.

**The Brazilian Eletrocnic Communications Act and the quality of TV programming***Maria Cristina Attayde*

This study analyzes the quality of programming in Brazilian television broadcasting, starting from a new law for electronic communications. Besides other dispositions, the law will regulate the article 221 of Brazilian Constitution. This article disposes of principles that TV contents must follow. So, quality's definition includes two features: diversity and restrictions of liberty expression, included in Brazilian Constitution. Starting from this definition, the article proposes empowerment of social control over TV contents and assurance of program diversity. Regarding to social control, the article recommends a clear performance of a regulatory agency and the existence of individual

control mechanisms of programming. In reference to diversity, there is a need of public television empowerment and adoption of multiprogramming permitted by digital TV technology.

**Key-words:** Broadcasting. Quality of programming. Regulation.

---

Henrique Flávio Rodrigues da Silveira

É doutor em Ciência da Informação - Universidade de Brasília (UnB). Analista do Banco Central do Brasil e professor universitário. Contato: <henrique.silveira@bcb.gov.br>