CHICLETE MISTURADO COM BANANA: as adaptações nacionais de conceitos regulatórios relativos à comunicação

SANTOS, Suzy
Doutora, UFRJ
suzy.santos@eco.ufrj.br

RESUMO

O artigo analisa a implantação dos serviços de radiodifusão e a criação da Agência Nacional de Telecomunicações para verificar como se reproduzem na comunicação brasileira algumas lógicas regulatórias importadas de outros modelos. Argumenta-se que as normas de controle adotadas no Brasil configuram uma relação ímpar de dependência.

Palavras-chave :Regulação. Políticas de comunicação. Dependência.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo buscará analisar como se reproduzem na comunicação brasileira algumas lógicas regulatórias importadas de outros modelos. Argumenta-se que as normas de controle adotadas no Brasil configuram uma relação ímpar de dependência: se, por um lado, há óbvios indícios de influência direta ao longo de distintos momentos de adoção e/ou revisão dos instrumentos legais e dos aparatos burocráticos; esta influência, por outro lado, mostra-se diluída e fragmentada por conta das adaptações e supressões de elementos centrais à reprodução das funções que historicamente justificaram a intervenção estatal no processo regulatório. Para tanto, serão trabalhadas as adaptações nacionais de duas noções centrais ao processo de definição dos serviços públicos – Interesse Público e Controle Público – no bojo de dois momentos cruciais na regulação brasileira: a) a implantação dos serviços de radiodifusão, e b) a criação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

2 .JOGOS DE PALAVRAS NA IMPLANTAÇÃO DA RADIODIFUSÃO: ADAPTAÇÕES DOS CONCEITOS SERVIÇO PÚBLICO E INTERESSE PÚBLICO

O longo período de Getúlio Vargas na presidência da república (1930-1945/1951-1954) englobou tanto a implantação do rádio, e sua posterior massificação, quanto a da televisão no país. Embora as relações entre o Estado e os veículos de comunicação de massa não configurem uma novidade do período – elas existiram no Brasil desde a implantação da imprensa –, é a partir do Governo Provisório (1930-1934) que elas atingem um patamar efetivamente massivo[1]. A produção cultural era um dos pilares indissociáveis do modelo populista gestado nesta primeira etapa da chamada Era Vargas. Como diz Ianni:

> Trata-se de um movimento político, antes do que um partido político. Corresponde a uma parte fundamental das manifestações políticas que ocorrem numa fase determinada das transformações verificadas nos setores industrial e, em menor escala, agrário. Além disto, está em relação dinâmica com a urbanização e os desenvolvimentos do setor terciário da economia brasileira. Mais ainda, o populismo está relacionado tanto com o consumo em massa como com o aparecimento da cultura de massa. Em poucas palavras, o populismo brasileiro é a forma política assumida pela sociedade de massas do país" (IANNI[1] apud NOBRE, 1998, *online*).

O interesse em formar uma identidade nacional, pautada pela cultura popular, e em manter a vida política do país sob seu controle, especialmente a partir do Estado Novo (1937), fez com que Getúlio Vargas controlasse de perto toda a produção para rádio, cinema, imprensa e, no seu último governo, televisão. Além da próxima relação com proprietários de mídia[2], Getúlio influenciou autores, diretores, roteiristas, jornalistas, locutores e, principalmente, os artistas de rádio.

O Decreto nº 20.047, de 27 de maio de 1931, que regula a execução dos serviços de radiocomunicações, bem como o seu regulamento pelo Decreto nº 21.111, de 01 de março de 1932, permaneceram como instrumentos centrais do Estado no que se refere ao setor até 1962, quando foi instituído o Código Brasileiro de Telecomunicações. As premissas centrais dessa legislação declaram a radiodifusão um serviço de competência exclusiva da União, interesse nacional e finalidade educacional. Nestes primeiros decretos, ainda não aparecem definições claras do que o Estado entende por "finalidade educacional" e "interesse nacional".

Somente a partir do Estado Novo e da criação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), em 1939, é que ocorre o endurecimento do governo Vargas e, consequentemente, um controle mais estreito das questões políticas relacionadas à comunicação de massa. Após fechar o Congresso, em três dias seguidos no final de dezembro de 1939, Vargas criou o DIP (Decreto-Lei nº 1.915), aprovou seu regimento interno (Decreto nº 5.077) e regulamentou o exercício da imprensa (Decreto-Lei nº 1.949). A partir deste momento, o conceito de interesse nacional adquire um caráter essencialmente autoritário nas definições jurídicas sobre comunicação de massa.

Diferentemente daquilo que foi apontado por alguns autores, a radiodifusão não aparece na sua primeira regulamentação como um "Serviço Público" (MOTTER, 1994, p. 104). A definição de Serviço Público que consta é a de "relativo ao uso do público em geral" (Art. 2. § 2. a), sendo excessivamente generalista se comparada à apresentada por Othon Jambeiro,

> Serviço Público é a atividade considerada de interesse geral por uma coletividade e como tal reconhecida pelo Estado, em conseqüência do que seu uso deve ser permitido gratuitamente ou por preços e condições não-discriminatórios, razoáveis e justos (JAMBEIRO, 2000, p. 25).

Também a ideia de "interesse nacional", presente nos principais instrumentos normativos posteriores até a Constituição de 1988[3], é diametralmente distinta do conceito de "interesse público" que justificou hegemonicamente o controle prévio dos conteúdos pelo Estado na regulação tradicional das comunicações[4]. Naturalmente, sabe-se que as diversas formas de aplicação destes conceitos no capitalismo são passíveis de questionamentos, como apontam John Keane (1997) e James Curran (1997), no caso da Inglaterra, e, em relação aos Estados Unidos (EUA), Herbert I. Schiller (1997).

Todavia, o que deve ser ressaltado é que o conceito de "interesse público", na regulação do Estado de Bem-Estar Social, estava fortemente marcado por intenções relativas à garantia de liberdade de escolha individual em relação ao conteúdo e à criação de condições igualitárias de acesso. Estas intenções podem ser observadas, por exemplo, nos instrumentos regulatórios de dois modelos distintos de radiodifusão, como os dos EUA e da Inglaterra.

No caso dos EUA, após um período inicial sem regulamentação específica, no qual as estações de rádio atuaram sob baixo controle, denominado "período de caos na radiodifusão" (VIANI, 2003, p. 2), o Congresso editou o Radio Act, em 1927, que estabelecia a Federal Radio Commission (FRC) como agência reguladora com os poderes de outorga e fiscalização do setor. Em 1928, a FRC publicava um documento de sete páginas, no qual se definia o conceito de "interesse público".

Este documento, segundo a FRC, surgiu a partir da indicação do Radio Act de que a agência deveria organizar o mercado com a finalidade de garantir a igualdade no serviço de radiodifusão, tanto na transmissão quanto na recepção, partindo dos conceitos de interesse, conveniência ou necessidade pública. Após listar alguns critérios prioritários (qualidade técnica, distribuição justa dos diferentes tipos de serviço prestado, evitar duplicidade de programas e tipos de programação, evitar excesso de publicidade, dentre outros), a FRC concluía:

> Since the number of channels is limited and the number of persons desiring to broadcast is far greater than can be accommodated, the

> commission must determine from among the applicants before it which of them will, if licensed, best serve the public. In a measure, perhaps, all of them give more or less service. Those who give the least, however, must be sacrificed for those who give the most. The emphasis must be first and foremost on the interest, the convenience, and the necessity of the listening public, and not on the interest, convenience, or necessity of the individual broadcaster or the advertiser[5] (ESTADOS UNIDOS, 1997a, p. 293).

Outro documento, publicado em 1929, aponta que o interesse público requer a ampla exposição e competição de ideias opostas na radiodifusão:

> [...] section 18 of the radio act of 1927, a broadcasting station is required to afford equal opportunities for use of the station to all candidates for a public office if it permits any of the candidates to use the station. It will be noticed, however, that in the same section it is provided that "no obligation is hereby imposed upon any licensee to allow the use of its station by any such candidate". This is not only not inconsistent with, but on the contrary supports, the commission's viewpoint. Again the emphasis is on the listening public, not on the sender of the message. It would not be fair, indeed it would not be good service to the public to allow a one-sided presentation of the political issues of a campaign [...] the commission believes that the principle applies not only to addresses by political candidates but to all discussions of issues of importance to the public[6] (ESTADOS UNIDOS, 1997b, p. 296-297).

No Reino Unido, o relatório de análise da imprensa entre os anos de 1947 e 1949, apresentado ao Parlamento pela autoridade Real, através da Royal Commission on the Press, trazia as indicações das funções sociais que deveriam ser aplicadas aos veículos de comunicação. Segundo o resumo elaborado por Peter Golding e Graham Murdock, a Comissão Real define que:

> 362. The democratic form of society demands of its members an active and intelligent participation in the affairs of their community, whether local or national. It assumes that they are sufficiently well informed about the issues of the day to be able to form the broad judgments required by an election, and to maintain between elections the vigilance necessary in those whose governors are servants and not their masters. More and more it demands also an alert and informed participation not only in purely political processes but also in the efforts of the community to adjust its social and economic life to increasingly complex circumstances[7] (GOLDING; MURDOCK, 1997, p. 154).

O artigo seguinte, nº 363, indica a responsabilidade da imprensa em atender estas necessidades e inclui o rádio, ainda que secundariamente, no mesmo estatuto. Na década seguinte, a televisão passou a integrar este processo regulatório. A partir do Television Act, em 1954, o sistema dual foi implantado para garantir a competição

entre canais de naturezas distintas, pública e privada. O precoce aparecimento da televisão comercial na Inglaterra, se comparado com os demais países da Europa Ocidental, fez com que o controle sobre o sistema televisivo fosse muito rígido. Pode-se dizer que o sistema britânico foi o modelo que melhor garantiu o *status* de serviço público com múltiplos instrumentos de proteção aos interesses dos consumidores.

Embora seja comum às varias regulamentações desta época critérios morais de gosto, decência e segurança pública, a dissociação do controle da radiodifusão das figuras dos chefes de Estado e a existência de dispositivos para a garantia mínima de pluralidade diferenciam o modelo brasileiro dos acima citados. Interesse nacional, no período anterior ao fim do regime militar brasileiro, pode ser entendido como interesse exclusivo do governo em questão.

Ainda que não existissem sinais de liberdade de expressão na política estatal de comunicações, esse interesse exclusivo do governo esteve sob forte influência dos EUA. A hegemonia desse país na América Latina no período pós-guerras mundiais é incontestável. No Brasil, esta influência se intensificou no fim da década de 40 com a chamada Política de Boa Vizinhança.

No governo Dutra (1946-1950) a relação brasileira com os EUA foi próxima do servilismo. Segundo Moniz Bandeira (1998), o *american way of life* espalhava-se pelo rádio, cinema e pela imprensa. As empresas de publicidade norte-americanas, já atuantes desde a década de 1930, passaram a ter influência central na opinião dos jornais e na criação de novas necessidades de consumo. Ainda segundo Bandeira,

> A Assembléia Constituinte instalada em 1946 elaborou a nova Carta Magna do Brasil, sob pressão dos trustes americanos, notadamente a Standard Oil of New Jérsei e a International Telephone Telegraph Co. O artigo 5º, sobre a concessão dos serviços de telégrafos e radiocomunicações, interessava à ITT. Os artigos 151, 152 e 153, sobre a propriedade do subsolo e o aproveitamento industrial das minas e jazidas, inquietavam a Standard Oil (BANDEIRA, 1998, p. 254).

Na volta de Vargas ao poder, em 1951, esta relação tornou-se mais tensa especialmente nas discussões sobre a exploração do petróleo.[8]A televisão, porém, foi criada nos moldes dos EUA, e suas primeiras normas mostram uma relação ímpar de dependência. Embora o serviço já tivesse sido criado sem maiores especificações em termos de prática de exploração, pela Portaria nº 692, de 26 de julho de 1949, e o primeiro canal já tivesse sido inaugurado, em 1950 (TV Tupi), é em 1952, no Decreto nº 31.835, que são definidas suas normas gerais. O documento não traz qualquer referência em relação ao conteúdo e apresenta o plano de distribuição de canais VHF

para 186 municípios da seguinte forma:

> a) Rio de Janeiro e São Paulo, sete canais; b) demais capitais, mínimo três canais; c) cidades distribuídas de modo a permitir a cobertura de zonas densamente povoadas, um ou dois canais; e, d) cidades não compreendidas no item anterior e de importância relativa na região: um canal, quando possível (Cap. II). (BRASIL, 1952, 17905).

Nenhum outro ato normativo nacional relativo aos veículos de comunicação traz referências tão específicas a qualquer modelo adventício como este o faz com a agência norte-americana, a Federal Communications Commission (FCC). Esta dependência técnica condicionava o setor nacional à indústria de equipamentos norte-americanos e determinava, nas suas disposições transitórias, facilidades de importação das peças necessárias à adaptação dos receptores já existentes e prazos para a TV Tupi adaptar seu sistema de transmissão. Abaixo, a transcrição dos trechos do Decreto nº 31.835 em que se percebe a influência da FCC.

> Disposições preliminares [...] 3) este padrão terá como base: d) nos demais detalhes será idêntico ao chamado padrão americano adotado pela Federal Communications Comission.
> Capítulo I – 1. O serviço de televisão no Brasil será executado de acordo com as normas de engenharia, referentes às estações radiodifusoras de televisão, da Federal Coomunications Commission (Standards Good Engineering Pratice Concerning Television Broadcasting Stations). Serão também obedecidas, em tudo o que for aplicável, as regras propostas pela mesma Comissão, em 21 de março de 1951, referentes aos padrões e à atribuição e distribuição de canais de VHF e UHF nos EE.UU. (Proposed VHF-UHF Rules, Standards and Allocations). 2 – Estas normas são a seguir detalhadas nos pontos que merecem maior divulgação [...]
> 3. Normas Gerais. 1 – Serão estabelecidas pela CTR, sempre que a seu juízo sejam aplicáveis ao caso brasileiro, as exigências e especificações minuciosas e longamente explanadas, nas normas de boa engenharia da Federal Communications Comission, sobre televisão [...]
> Quadro de Distribuições de canais VHF, Observações: 1 – As distâncias adotadas para a separação dos transmissores foram as recomendadas pela FCC. (BRASIL, 1952, 17905)

Neste período inicial das comunicações no Brasil, o modelo de desenvolvimento adotado para a televisão brasileira é o de televisão comercial, e as regras para exploração dos meios (bem como das telecomunicações) aparecem conjuntas e orientadas por um único órgão fiscalizador, numa espécie de convergência regulatória. Nos anos seguintes, o estreito controle dos meios de comunicação não alterou substancialmente os fundamentos legislativos que haviam sido estabelecidos nos

períodos de Vargas. Mantendo o Código Brasileiro de Comunicações, instituído pela Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, e os seus regulamentos, os governos militares intensificaram o padrão definido por Vargas no que diz respeito ao investimento em autopromoção e às práticas repressivas.

Somente a partir da redemocratização do país e da Constituição Federal de 1988 que são perceptíveis mudanças essenciais nas comunicações, como a extinção da censura, a exigência de que o processo de outorga de concessões passasse por aprovação do Congresso Nacional e a criação do Conselho de Comunicação Social como órgão auxiliar. Contudo, esta transição esteve limitada pela continuidade de um sistema político, amplamente sustentado pelas elites oligárquicas tradicionais, no qual a supremacia dos interesses dos proprietários de radiodifusão foi assegurada.

3 . ADAPTAÇÕES RECENTES: O CASO DA AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES

A partir da década de 1990, a pressão internacional para a viabilização de condições para a globalização econômica acabou pautando mudanças nas comunicações de diversos países. O Brasil não poderia fugir à regra. Embora incluísse em sua campanha eleitoral a promessa de que a operação de telefonia continuaria estatal, no primeiro ano do governo de Fernando Henrique Cardoso foi editada a Emenda Constitucional n° 8, de 15 de agosto de 1995, que retirava da competência da União o controle estatal sobre os serviços de telecomunicações e previa a criação de um futuro órgão regulador para o setor. Ao mesmo tempo, mundialmente, passavam a vigorar as premissas do G7 para a implantação de uma infraestrutura global de informação (Global Information Infrastructure – GII) fundamentada em cinco princípios: investimento privado, competição, regulamentação flexível, livre acesso e serviço universal.

Da mesma forma que o marco regulatório do sistema brasileiro de comunicação social fragmentou-se em uma teia de instrumentos normativos confusos que não traduzem qualquer modelo de políticas públicas adventício, a Anatel também não tem um papel de controle estrutural de todo o setor de comunicações como ocorre com as agências reguladoras nos países centrais. Murilo César Ramos (2003) afirma que o contexto e os moldes das agências reguladoras no Brasil tornaram-nas obsoletas antes mesmo de consagrá-las como agente central nos mercados. Isso, segundo Ramos, ocorre por conta da fragilidade de todo o processo de reforma do Estado nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso. Neste contexto, uma agência reguladora fortalecida, como ocorre com a FCC, nos EUA, o Office of Communications (OFFCOM), na Inglaterra, ou o Conséil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) francês, não poderia estar inserida num contexto onde:

a) as políticas salariais do funcionalismo público dificultam a permanência de especialistas independentes na composição do quadro de funcionários;
b) a função destas agências como entidades formuladoras de políticas públicas é banalizada pela criação desordenada de várias agências ao mesmo tempo;
c) a indefinição das responsabilidades leva a disputas entre os distintos órgãos internos do governo.

O autor defende a emergência de uma discussão pública sobre o papel das agências reguladoras:

> A eventual falência precoce do modelo das agências reguladoras poderá interessar a este ou aquele setor isoladamente, como o dos empresários de radiodifusão, por exemplo – tradicionais inimigos de qualquer tipo de ação pública sobre seu setor –, mas certamente não interessa à sociedade como um todo. Como não deve ser do interesse de empresas e investidores preocupados com a aplicação justa e isonômicas das leis, regulamentos e contratos a que estão sujeitos. Principalmente se essa falência ocorrer antes mesmo de o modelo estar plenamente testado e, o que seria pior, antes de um novo modelo ser formulado, proposto e aprovado para o lugar do anterior (RAMOS, 2003, p. 5).

Neste mesmo sentido, Joaquim Benedito Barbosa Gomes (2003) destaca que a importação do conceito norte-americano de agência, bem como o formato e o modo específico de estruturação do Estado, ocorreu, no Brasil, de forma precária, sem a austeridade necessária na delimitação dos poderes, do controle efetivo pelo Senado do processo de designação de seus dirigentes e do controle das atuações pelo Judiciário e pelos outros órgãos especializados do Congresso. Assim, da forma como vêm sendo atropeladamente instaladas, as agências têm poucas possibilidades de atingir o papel democrático para que foram concebidas no modelo original. Em linguagem coloquial: o Estado tem se portado como um camelô de agências reguladoras – e de uma concepção de democracia – falsificadas. Nas palavras do ministro do Superior Tribunal Federal:

> Note-se que em razão do caráter de manifesta preponderância do Poder Executivo e de uma certa tendência do Legislativo nacional a "renunciar" a algumas das suas mais salientes e importantes atribuições (a de controle do Executivo), as nossas agências já nascem com a marca de um inequívoco deficit democrático. Nomeados os seus dirigentes máximos pelo Chefe do Poder Executivo mas sem a contrapartida de um controle e triagem efetivos dessas nomeações por parte do Poder que representa a soberania popular, as agências consagrarão, provavelmente, um processo ainda mais intenso de fortalecimento do Executivo em detrimento do Legislativo. E o que é mais grave: em um país sem uma verdadeira tradição de alternância política, em que os homens vocacionados a aceder ao Poder têm invariavelmente o mesmo perfil sócio-econômico e ideológico, é razoável temer que elas venham chancelar a hegemonia de um grupo político, de um modo de pensar e conceber

> a sociedade. Noutras palavras, provavelmente as agências constituirão um instrumento suplementar de fragilização da nossa já frágil democracia (BARBOSA GOMES, 2003, *online*).

Estas precárias condições de existência somam-se à ausência de participação pública. Sayonara Leal (2001) apresenta os quadros de participação em cinco consultas públicas e sete audiências públicas da Anatel que servem como um dos demonstrativos desta ausência. Num total de 545 contribuições, 379 foram de representantes de empresas privadas, enquanto apenas 63 se enquadram na categoria público-usuário/cidadão. Este índice se torna mais dramático quando se observa que a categoria público-usuário/cidadão inclui instituições de pesquisa e universidades (LEAL, 2001).

As dificuldades de interação com a sociedade são reconhecidas no ambiente interno da própria agência, como podemos observar nos trechos a seguir, extraídos do Relatório da Ouvidoria da Anatel, referente ao primeiro semestre de 2003.

Extratos críticos do Relatório da Ouvidoria da Anatel[9]

INSUFICIÊNCIA INSTITUCIONAL
[...] Nesse sentido, no período de janeiro a julho do corrente, o órgão registrou, através de sua caixa corporativa, dois mil, cento e quinze e-mails, que vão de denúncias de má prestação dos serviços a protestos quanto ao atendimento dispensado pela Agência às reclamações dos usuários. Pelo volume de demandas, ao par das resistências difusas cristalizadas nos órgãos internos da Agência e justificadas pela ausência de atribuição legal da Ouvidoria para tratar reclamações individuais, torna-se impossível acompanhar cada ocorrência. As dificuldades para vencer tal impossibilidade são ainda maiores em decorrência do fato de a Ouvidoria contar com um quadro de pessoal bastante reduzido. A Ouvidoria, no contorno que lhe foi legalmente demarcado, se por um lado é dotada da prerrogativa da independência funcional para tecer e para desenvolver considerações críticas a respeito da atuação do órgão regulador, contribuindo para a eficácia da Agência (LGT, art.45), por outro não possui legalmente os instrumentos clássicos de uma instância própria de mediação e de verificação da pertinência das denúncias, nela incluída a requisição de instauração de procedimentos administrativos de descumprimento das obrigações regulatórias. [...] O senso do dever nos impõe registrar, mais uma vez, que, na Agência, se há salutar preocupação quanto à garantia do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, existe uma visível dificuldade de incorporação do ethos e da vivência do cidadão na execução do marco regulatório. Com isso, a Agência se encontra, em boa medida, inoculada de forma atávica por uma compreensão tecnocrático-corporativa do processo social (p. 2-3).
ATENDIMENTO AO CIDADÃO
São candentes as reclamações que chegam à Ouvidoria a respeito da sistemática adotada pela Agência [...] A ausência de pesquisas para avaliar a satisfação do usuário quanto ao atendimento prestado pela Agência é fator predominante para que não se receba, infelizmente, como alvissareira e tranqüilizadora, a queda das chamadas à Assessoria de Relações com os Usuários. Essa redução pode revelar, ao contrário, uma diminuição no potencial atrativo de interlocução do consumidor com o órgão regulador. Tal hipótese é valorizada pela manutenção dos índices de reclamações efetuadas junto aos órgãos de defesa do consumidor (Procons) relativamente ao setor de telecomunicações, como se demonstrará ao longo desse relatório [...] A sistemática de atendimento às solicitações dos usuários, a persistir a atual mecânica, continuará sendo uma promessa frustrada e mal assumida de padrão de relacionamento da Agência com a sociedade brasileira. Como tratar a reclamação do usuário, definitivamente, constitui o dilema ético da Anatel. Essa a sua neblina (p. 20-21).

INTERAÇÃO COM OUTROS SETORES
Cabe ressaltar que a Agência não apresenta postura nem conta com estratégia planejada para a construção de uma interlocução externa com outros órgãos institucionais, notadamente com as estruturas governamentais correlatas – a exemplo da Secretaria de Direito Econômico (SDE) do Ministério da Justiça –, seja no âmbito da defesa da concorrência seja na esfera de proteção ao consumidor. Fica flagrante tal situação uma vez que a Anatel sequer produziu nota explicativa sobre as contribuições oferecidas pelo Departamento de Proteção e Defesa dos Consumidores do Ministério da Justiça à prorrogação dos contratos de concessão, algumas delas não acolhidas pelo órgão regulador. Fica-se, portanto, com a impressão de que a Agência tem dificuldade para compreender ou revela baixa disposição sobre a necessidade de construir uma prática institucional de interação com setores da sociedade, de modo a contribuir para a equalização de recursos informativos que possam intervir em sua atividade regulatória (p. 23).
EFICIÊNCIA DA FISCALIZAÇÃO
A superafetação de órgãos e de instâncias; a ausência de um sistema eficiente de controle, de gerenciamento e de acompanhamento de processos; a fundamentação insuficiente dos laudos de fiscalização e dificuldades operacionais outras constituem campo fértil para que os atingidos pelo poder de polícia da Agência tenham a possibilidade de prestar obséquio diário à alma de Franz Kafka, tendo em vista o vasto cipoal de marchas e de contramarchas nos trâmites internos de apuração de descumprimento das obrigações regulamentares. A necessidade de maior transparência e, principalmente, de efetividade na apuração e na solução das denúncias e das reclamações apresentadas à Agência – buscando sobretudo o equilíbrio entre os atores regulados –, expressam-se de forma mais contundente quando se verifica que somente agora, com maior freqüência, chegam ao Conselho Diretor o deslinde definitivo a respeito do descumprimento da obrigação regulamentar da manutenção de atendimento pessoal e direto nos postos de atendimento das prestadoras, sendo que as referidas infrações se reportam aos anos de 2000 e 2001 (p. 38).

A história do cargo de ouvidor traz um reflexo nítido da contradição entre a existência da ouvidoria da Anatel como dispositivo de garantia de avaliação crítica independente na agência e a obstrução desta garantia pela organização política do Estado. Segundo Barbosa Gomes (2003), este posto foi inspirado nos *trial examiners* ou *hearing examiners*, que são funções jurisdicionais criadas, em meados do século XX, para garantir a integridade das ações nas agências reguladoras dos EUA. Com a evolução do seu estatuto funcional, cuja origem está no Administrative Procedure Act, de 1946, estes "Juízes de Direito Administrativo"[10] têm, nos dias de hoje, um *status* diferenciado em relação aos servidores públicos ordinários, embora desfrutem de estabilidade no emprego, dentre outras garantias estatutárias.

> O esforço pelo incremento da independência dos *Administrative Law Judges* americanos se deu ainda em dois outros planos. Em primeiro lugar, pela melhora significativa da respectiva remuneração: quanto maior o salário, maior a independência. Repete-se aqui a mesma evolução ocorrida com os membros do Poder Judiciário na sua luta por uma remuneração digna e, por via de conseqüência, por mais independência em relação aos dois outros Poderes. Em segundo lugar, eles foram retirados dos quadros funcionais e da linha hierárquica das agências, passando a integrar um quadro à parte, vinculado a uma outra instituição da Administração americana, a *U. S. Civil Service Commission* (BARBOSA GOMES, 2003, *online*).

No caso brasileiro, o site Dinheiro na Web (DAMIANI, 2001, *online*) ironicamente revelava que a remuneração para exercer a estratégica função de ouvidor era, em 2001, de R$ 6,8 mil. A primeira nomeação para o cargo de ouvidor aconteceu apenas no segundo ano de existência da Anatel, em agosto de 1999. A narração deste episódio na voz do primeiro ouvidor, Saulo Coelho, confirma as suposições de Barbosa Gomes:

> O ministro Pimenta da Veiga já assumiu com uma série de coisas. Antes dele, que foi o auge da privatização, o Serjão cuidava da privatização, depois foi o Mendonça, aí o Pimenta assumiu. Quando assumiu, já não era privatização, mas era a Anatel começando a se ajustar. E quanto teve aquela mudança dos DDD, em junho, que deu naquele apagão, o ministro foi ao Senado e alguém perguntou: "Vem cá, mas não tem um ouvidor na Anatel?" Foi aí que ele foi ver que estava previsto o cargo de ouvidor na Anatel e o Pimenta na mesma hora tratou de preencher, ele foi ao presidente. Eu comecei em agosto, mas foi em julho do ano passado. A Anatel já fez dois ou três anos, mas tem menos de um ano que tem o cargo de ouvidor. São das coisas que acontecem num país cheio de novidades e mudanças fantásticas (COELHO, 2000, p. 25).

Saulo Coelho esteve no cargo entre agosto de 1999 e junho de 2000, quando assumiu a vaga na Câmara dos Deputados para qual era suplente até então. Além da indicação direta pelo Ministério, sem aprovação no Senado, a incontestável impossibilidade de independência, tanto do poder público quanto do mercado, nesta nomeação se dá por três fatores:

- o ouvidor foi deputado federal (PFL/PSDB-MG) em três legislaturas seguidas (1988-1995, 2000-2002) e é filho de Levindo Ozanan Coelho, PSD/UDN/Arena[11], e neto de Levindo Coelho, PSD/UDN[12], logo, atrelado a uma elite política;
- pertence ao mesmo partido político e estado do então ministro;
- sua família era proprietária de um jornal, Folha do Povo, e de uma retransmissora de TV Educativa, TV Ubá, em Ubá-MG.

A incapacidade de isenção do ouvidor para avaliar irregularidades nas outorgas do setor torna-se explícita quando trata da outorga de sua família, conforme pode ser visto na denúncia da revista Carta Capital, transcrita a seguir:

> Da TV Ubá, CartaCapital recebeu um documento com uma proposta de inserção de comerciais: "Dez vezes ao dia, 220 ao mês (88 gravados e 132 testemunhais), custam R$ 1.500".
>
> É elucidativo o diálogo entre quem se propõe a anunciar e quem, do outro lado da linha, vende espaço publicitário. Vendedor cujo nome é melhor preservar:
>
> - Sim, aqui é da TV Ubá, da Fundação Saulo Coelho, retransmitimos a TV Cultura e da Rede Minas e temos, sim, espaço publicitário.

> - Qual é um bom horário para a publicidade, e como ela pode ser feita?
>
> - Agora mesmo é um bom horário, no programa do Sapiá...
>
> - E o que é o programa do Sapiá?
>
> - É uma mistura do Celso Russomano com o Ratinho e o Alborguetti, sabe aquele da toalha?
>
> - Sei, sei. E pode anunciar o quê?
>
> - O que você quiser, uai! Pimenta, banana, cachaça, xampu, remédio, cigarro...
>
> - E como?
>
> - Pode ser gravado e pode ser com testemunhais. Ao vivo! E se você anunciar ganha exclusividade no produto. Produto similar ninguém mais anuncia aqui. Vou te mandar uma proposta (FERNANDES, 2000, p. 24).

Na mesma reportagem, o ouvidor afirmava que a inserção de publicidade nas TVs educativas "é, de fato é uma ilegalidade, mas esse é o único jeito para essas TVs sobreviverem". Após a denúncia, foram abertos processos administrativos, no Ministério das Comunicações (CABRAL, 2000) e no Ministério Público Federal (LOBATO, 2002), para apurar as denúncias da reportagem. Apesar dos indícios de irregularidades, a transformação da RTV em concessão de Radiodifusão de Sons e Imagens foi autorizada pelo ministro Pimenta da Veiga, em setembro de 2001, aprovada na Câmara dos Deputados e no Senado, em 2002, e na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, em novembro de 2003.

Com a saída de Saulo Coelho, foram quase dois anos sem ouvidoria na Anatel até a função ser novamente ocupada, em março de 2002, por Fernando Antônio Fagundes Reis, novamente por indicação do ex-ministro Pimenta da Veiga (GLASBERG, 2002). A dispersão nas políticas de comunicação brasileiras não sofreu uma ruptura marcante na última década, pelo contrário, intensificou-se. Embora nosso objetivo neste artigo seja a análise dos momentos de implantação no país destes dispositivos regulatórios marcados pela inspiração internacional, não nos detendo nos desenvolvimentos posteriores, é relevante ressaltar a continuidade da prática de apropriação deturpadora na gestão da Anatel.

Os dois governos do presidente Luís Inácio Lula da Silva avançaram muito pouco no campo das políticas de comunicação. No caso da Anatel, a agência sofreu uma reestruturação, iniciada em 2003, com a nomeação de uma Comissão de Ética e recomposições dos Conselhos Consultivo e Diretor. Mas estas mudanças foram tímidas, e

a agência não teve uma substancial alteração na orientação, gestada nos governos de Fernando Henrique Cardoso, de se configurar em um organismo de defesa do mercado privado de telecomunicações em detrimento das necessidades sociais. Esta discrepância entre conceituação e apropriação foi apontada num dos relatórios do ouvidor que mais tempo permaneceu no cargo na primeira década do século XXI, Aristóteles dos Santos (2004-2008).

> Após 110 anos de criação, a Anatel, por não cumprir ou não fazer cumprir integralmente os propósitos que justificaram a sua criação, vive, a nosso ver, uma relevante crise existencial […] No Relatório anterior da Ouvidoria afirmamos que a Anatel padecia de deficiências conceituais, estruturais e de métodos e procedimentos. Hoje, conhecendo melhor a Agência e diante de avaliações mais consolidadas podemos afirmar que tais deficiências são profundas […] Desestatizado o setor e instituída a Anatel, o seu corpo técnico absorveu o discurso oficial e incorporou dentre as suas atividades a prioridade de assegurar às prestadoras o prometido retorno do capital. Dessa forma, a Agência, tendo absorvido tal obrigação como prioritária, acabou por colocar em risco a sua independência, risco este posteriormente agravado diante do extraordinário poder de influência dos novos concessionários [...] Assim sendo, constatamos que a Anatel em sua rotina não se preparou adequadamente nem mesmo se preocupou em construir o necessário equilíbrio entre os interesses em disputa, quais sejam: interesses estratégicos do Estado, representados pelos Poderes Executivo e Legislativo; os interesses do capital, representados pelos investidores e os interesses difusos do cidadão usuário. Este último, no nosso entendimento, deveria ser o senhor e razão de todas as ações da Agência. Portanto, a constituição da Anatel com a visão de privilegiar prioritariamente o mercado ainda permanece viva na Agência e continua a gerar influências internas e impactos negativos para os consumidores. Esta é uma importante deficiência e o primeiro fato crítico que a Agência precisa enfrentar (SANTOS, 2007, p. 12-13).

O ouvidor nomeado posteriormente, em 2008, Nilberto Diniz Miranda, parece representar esta continuidade. Ela se mostra, em primeiro lugar, pela atividade precedente nos cargos executivos da Anatel, desde 2004, como chefe de gabinete, superintendente executivo e assessor da ouvidoria. Por fim, a pífia atuação na formulação de políticas ou na fiscalização do setor nos últimos anos revela a tendência da agência a manter-se como lócus da influência do mercado de telecomunicações.

4. CONCLUSÃO

As contradições entre o discurso originado nas democracias liberais e as práticas centralizadoras que foram sendo adotadas no Brasil marcam a singularidade do modelo político nacional e se descortinam com clareza nos dois momentos analisados. Por um

lado, o Brasil jamais viveu um processo de construção de políticas públicas de comunicação genuínas. Os dois momentos aqui analisados são os mais ricos em termos de disparidade entre o "original" e a "cópia". No entanto, eles não são únicos. Foram claramente influenciados pela legislação dos EUA, outros instrumentos normativos relevantes, como, por exemplo, a Lei do Cabo (nº 8.977, de 1995) e a Lei Geral de Telecomunicações (nº 9.472, de 1997).

Esta adoção de modelos estrangeiros, por outro lado, não respeita qualquer rigor conceitual. Na primeira metade do século XX, a adaptação do modelo de comunicações marcado pela noção europeia de Serviço Público não respeitava a participação cidadã como elemento basilar da estrutura dos serviços de comunicação social. Igualmente, a intensificação da influência exclusiva dos EUA, a partir dos anos 1950, não seguiu a natureza fortemente marcada por intenções relativas à garantia de liberdade de escolha individual em relação ao conteúdo e à criação de condições igualitárias de acesso que marca as políticas de comunicação estado-unidenses.

Diferentemente da irônica resistência à expansão da cultura norte-americana que Jackson do Pandeiro propôs na música que resgatamos para intitular este trabalho, o Brasil não tem demonstrado qualquer interesse em estabelecer qualquer protagonismo no campo das políticas de comunicação. Pelo contrário, as parcas possibilidades de transparência nas políticas públicas devem ser compreendidas a partir de um universo no qual os recentes esforços de alinhamento regulatório, realizados pelo Estado em identificação com os princípios neoliberais de mercado, ainda não transpuseram totalmente a densa bruma que envolveu a radiodifusão nos governos autoritários.

"Chiclete misturado com banana":
the national adaptations of regulatory logics on communication

ABSTRACT

The article examines broadcasting first years and the creation of Agência Nacional de Telecomunicações (National Agency of Telecommunications) to verify how Brazilian communication reproduces some regulatory logics imported from other models of regulation. It is argued that the standards of control adopted in Brazil make up a unique relationship of dependency.

Keywords: Regulation. Communication policies. Dependency.

Chiclets con banana: las adaptaciones nacionales de conceptos regulatorios relacionados con la Comunicación

RESUMEN

El artículo examina la implementación de la radiodifusión y la creación de la Agencia Nacional de Telecomunicaciones para determinar como se reproducen en la comunicación brasileña lógicas de reglamentación de otros modelos. Se argumenta que las normas de control adoptadas en Brasil constituyen una singular relación de dependencia.
Palavras-clave: Regulación. Políticas de comunicación. Dependencia.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA, Moniz. **Relações Brasil-EUA no contexto da globalização**. I – Presença dos EUA no Brasil. São Paulo: Ed. Senac, 1998.

BARBOSA GOMES, Joaquim Benedito. Agências Reguladoras: dogmatismo exacerbado faz doutrina repudiar inovação. Uma reflexão de Direito Constitucional e Comparado. **Consultor Jurídico**. *Online*: 22 dez. 2003. Disponível em: <http://consultorjuridico.com.br/2003-dez-22/dogmatismo_exacerbado_faz_doutrina_repudiar_inovacao>. Acesso em 23 jun. 2010.

BRASIL. Decreto nº 31.835, de 21 de novembro de 1952. Aprova as normas e o plano de atribuição e distribuição dos canais para o serviço de televisão no Brasil. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro: Seção 1. 24 nov. 1952. p. 17905.

CABRAL, Otávio. Filho de ex-Ouvidor da Anatel tem TV. **Folha de São Paulo**. São Paulo: Folha da Manhã, 10 jul. 2000. ed. Brasil, p. A9.

COELHO, Saulo. E quem fiscaliza o fiscal? Entrevista concedida à revista *Carta Capital* IN: FERNANDES, Bob. O balcão é quentinho. **Carta Capital**. São Paulo: Carta Editorial, n. 125, ano VI, 21 jun. 2000. p. 24-30.

CURRAN, James. Capitalism and Control of the Press, 1800-1975. In: GOLDING, Peter; MURDOCK, Graham (eds.). **The Political Economy of the Media**. Cheltenham, UK; Brookfield, US: The International Library of Studies in Media and Culture, v. I, 1997. p. 64-99.

DAMIANI, Marco. Procura-se? **Dinheiro na web**. São Paulo: Ed. Três, coluna Poder, n. 227, 26 dez. 2001. Disponível em: <http://www.terra.com.br/dinheironaweb/227/poder/poder_02.htm>. Acesso em 05 jul. 2005.

ESTADOS UNIDOS. Federal Radio Commission. Interpretation of the Public Interest: 'statement made by the commission on august 23, 1928, relative to Public Interest, Convenience, or Necessity. [s.l.]: 2 FRC Ann. Rep. 166, 1928. In: GOLDING, Peter; MURDOCK, Graham (eds.). **The Political Economy of the Media**. Cheltenham, UK; Brookfield, US: The International Library of Studies in Media and Culture, v. I, 1997a. p. 287-293.

ESTADOS UNIDOS. Federal Radio Commission. The Great Lakes Statement: in the matter of the application of Great Lakes Broadcasting Co. FRC Docket n. 4900, 3 FRC Ann. Rep., 1929. In: GOLDING, Peter; MURDOCK, Graham (eds.). **The Political Economy of the Media**. Cheltenham, UK; Brookfield, US: The International Library of Studies in Media and Culture, v. II, 1997b. p. 294-300.

FERNANDES, Bob. O balcão é quentinho. **Carta Capital**. São Paulo: Carta Editorial, n. 125, ano VI, 21 jun. 2000. p. 24-30.

GLASBERG Ed. **Teletime News.** [Boletim eletrônico distribuído através de *e-mail*]. *Online*: ed. n. 211, 27 mar. 2002.

GOLDING, Peter; MURDOCK, Graham (eds.). **The Political Economy of the Media**. Cheltenham, UK; Brookfield, US: The International Library of Studies in Media and Culture, v. II, 1997.

JAMBEIRO, Othon. **Regulando a TV**: uma visão comparativa no Mercosul. Salvador: Edufba, 2000.

KEANE, John. Public Service Media? In: GOLDING, Peter; MURDOCK, Graham (eds.). **The Political Economy of the Media**. Cheltenham, UK; Brookfield, US: The International Library of Studies in Media and Culture, v. I, 1997. p. 621-667.

LEAL, Sayonara de Amorim Gonçalves. **Os mecanismos de controle-público/social presentes no regulamento do setor de telecomunicações no Brasil**: a Lei Geral de Telecomunicações e o Regimento Interno da Agência Nacional de Telecomunicações. Dissertação [Mestrado em Comunicação]. Brasília: Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, 2001.

LOBATO, Elvira. Procuradoria abre investigação sobre TVs Educativas: objetivo é apurar se houve improbidade na concessão de emissoras. **Folha de São Paulo**. São Paulo: Folha da Manhã, 30 ago. 2002. ed. Brasil, p. A6.

MOTTER, Paulino. **A batalha invisível da Constituinte**. Interesses privados versus caráter público da radiodifusão no Brasil. 1994. 333f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de Brasília, Brasilia, 1994.

NOBRE, Daniel Praciano. **A influência do Populismo no Rádio Brasileiro Durante o Estado Novo**. Monografia de conclusão do curso de Jornalismo apresentada à Universidade Federal do Ceará. Fortaleza: 1998.

RAMOS, Murilo César. **A obsolescência precoce das agências reguladoras**. Brasília: 2003, mimeo.

SANTOS, Aristóteles dos. **Relatório Analítico da Ouvidoria da Anatel**. Brasília: Anatel, 2007. Disponível em:

<http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalRedireciona.do?codigoDocumento=208395&caminhoRel=Cidadao-Sobre%20a%20Anatel-Sobre%20a%20Ouvidoria>

Acesso em 23 jun. 2010.

SCHILLER, Herbert I. Manipulation and the Packaged Consciouness.a, In: GOLDING, Peter; MURDOCK, Graham (eds.). **The Political Economy of the Media**. Cheltenham, UK; Brookfield, US: The International Library of Studies in Media and Culture, v. I, 1997. p. 412-437.

VIANI, Bruno E. **The problem of interference in wireless communications**. The U.S. regulatory "solution" and the property rights alternative. *Online*: 2003, disponível em <http://www.gmu.edu/departments/economics/candidates/viani_paper2.pdf>. Acesso em 23 jun. 2008.

Notas

[1] IANNI, Octavio. **O colapso do populismo no Brasil**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971. p. 209-211.

[2] Como foram os casos de Assis Chateaubriand e Samuel Wainer, amplamente documentados em

diversos textos sobre as comunicações nos governos Vargas.

[3] Decreto-Lei nº 20.493, de 1946; Lei nº 4.117, de 1962; Decreto nº 52.026, de 1963, e Decreto nº 52.795, de 1963.

[4] Othon Jambeiro (2000, p. 22-23) enumera sete funções que historicamente justificaram a intervenção estatal no processo regulatório a) assegurar a liberdade de informação; b) proteger a propriedade intelectual; c) regular o intercâmbio de serviços; d) regular as comunicações de massa; e) regular as telecomunicações; f) regular a indústria e os serviços de informação; e g) garantir o acesso público às informações que sejam essenciais ao exercício da cidadania.

[5] Como o número de canais é limitado e o número de pessoas querendo oferecer radiodifusão é muito maior do que o que pode ser acomodado, a comissão deve determinar dentre os candidatos anteriores quais vão, se licenciados, melhor servir ao público. Em alguma medida, talvez, todos oferecem mais ou menos serviços. Porém, aqueles que oferecem menos devem ser sacrificados em função daqueles que oferecem mais. A ênfase deve estar primeiramente no interesse, na conveniência e na necessidade do público ouvinte, e não no interesse, na conveniência ou na necessidade do radiodifusor ou do anunciante [tradução livre da autora].

[6] Na seção 18 do Radio Act de 1927, é exigido da estação radiodifusora que disponha oportunidades iguais de uso da estação para todos os candidatos a um cargo público, caso ela tenha permitido a algum deles o uso da estação. Deve ser notado, porém, que na mesma seção está garantido que "nenhuma obrigação é aqui imposta a nenhum concessionário para que permita o uso da sua estação a qualquer candidato". Isto não é incompatível com, mas ao contrário apoia, o ponto de vista da comissão. Novamente a ênfase deve estar no público ouvinte, não no emissor da mensagem. Não seria justo, efetivamente não seria um bom serviço ao público, permitir uma apresentação unilateral dos pontos políticos de uma campanha [...] a comissão crê que o princípio não se aplica apenas aos candidatos políticos mas a todas as discussões de assuntos de importância para o público [tradução livre da autora].

[7] A forma democrática de sociedade demanda dos seus membros uma participação ativa e inteligente nos interesses de sua comunidade, seja local ou nacional. Assume-se que eles estão informados bem o suficiente sobre as questões do dia para ter a capacidade de formar os maiores julgamentos requeridos para uma eleição, e manter entre as eleições a vigilância necessária daqueles cujos governantes são criados e não seus mestres. Cada vez mais, [a forma democrática] exige uma participação alerta e informada não apenas nos processos puramente políticos mas também nos esforços da comunidade para ajustar sua vida social e econômica às circunstâncias crescentemente complexas [tradução livre da autora].

[8] O livro de Moniz Bandeira (1998, p. 253-285) aprofunda a questão da criação da Petrobrás. A pesquisa da equipe coordenada por Othon Jambeiro (2004) trata detalhadamente a influência de Vargas na radiodifusão e no cenário nacional da época.

[9] Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/conheca_anatel/apresentacao/ouvidoria.asp>. Acesso em 08.10.2009.

[10] *Administrative Law Judges*. O autor também utiliza "Juízes Administrativos" para a mesma concepção.

[11] Atuou na política mineira entre 1947 e 1980 como deputado estadual, prefeito, deputado federal e governador. Importante figura na política nacional, Levindo Coelho foi senador (1915-1930, 1947-1955), prefeito de Ubá-MG (1937-1947) e deputado federal (1930-1933, 1934-1937

Recebido em: 01/11/2009
Aceito em: 15/04/2010