

Legislação de radiodifusão e democracia: uma perspectiva comparada*

*Ana Carolina Querino**

Introdução¹

Os meios de comunicação de massa possuem um papel central na sociedade contemporânea, já que é através deles que os indivíduos tomam conhecimento da realidade que os cerca. O processo comunicativo e o de aquisição de informações não escapam da mediação destes aparatos técnicos. Em outras palavras, o indivíduo depende da mídia para exercer a cidadania. Os instrumentos necessários para formar uma opinião ou preferência racional – os diversos dados a respeito dos eventos sócio-políticos e o posicionamento dos líderes políticos frente a determinadas situações – são fornecidos pela mídia.

No entanto, há uma série de fatores que fazem com que os meios de comunicação de massa deixem de fornecer aos cidadãos estes instrumentos. Observa-se uma tendência para a uniformização do conteúdo programático e das notícias veiculadas, seja pela lógica de produção jornalística, seja pelo fato de a indústria de comunicação ser indústria capitalista, buscando e copiando as fórmulas que geram lucro. O fato é que reproduzem mal os interesses e os fatos sociais. Isto é extremamente negativo para a democracia.

Os legisladores têm a consciência de que a qualidade da democracia nas sociedades contemporâneas depende, em parte, da forma como a mídia é regulada. Visto isto, o principal objetivo deste artigo consiste em uma análise comparativa das alternativas legislativas de um grupo de países selecionados com base em dois critérios: (a) a

* Apresentado e aprovado para publicação em maio de 2002. Este artigo é parte do Relatório Final entregue ao Pibic/UnB/ CNPq em julho de 2001.

** Graduanda em Ciência Política pela Universidade de Brasília.

¹ Gostaria de manifestar minha gratidão a Raquel Boing, a Helmut Schwarzer, a Paola Novaes Ramos, a Daniela Peixoto Ramos e, principalmente, ao orientador e amigo Luis Felipe Miguel.

representatividade, isto é, são incorporados os principais modelos de radiodifusão existentes e (b) a proximidade (geográfica, cultural, social) com o Brasil. Os países escolhidos são Argentina, Chile, México, Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Portugal, Espanha, França, Itália, Alemanha, Noruega e Suécia. Partindo do pressuposto de que cada modelo de radiodifusão reflete uma concepção de democracia discutida pelos teóricos contemporâneos, foi realizada uma análise teórica destes sistemas. As correntes democráticas utilizadas foram: a liberal, a participativa e a deliberativa.

Os constrangimentos causados pela mídia à prática democrática

A mídia afeta significativamente a atividade política dos cidadãos. Pode ser considerada um mecanismo de mediação em dois sentidos. Em primeiro lugar, é promotora da imagem da realidade social apresentada aos indivíduos. Há uma relação de dependência cognitiva com relação aos meios de comunicação. A mídia é capaz de criar uma nova imagem daquilo que é ou não importante para as pessoas por possuir um modelo centrado no processo de significação². Além disso, é mediadora no processo comunicativo. Segundo Thompson, é característico da sociedade moderna o fato das relações entre as pessoas estarem sendo cada vez mais mediadas por aparatos técnicos, alterando os padrões de interação, inclusive entre representantes e representados. Os receptores têm capacidade limitada de resposta³.

A importância dos meios de comunicação de massa e o reconhecimento dos efeitos prejudiciais gerados pelo mau funcionamento destes tornam a organização do seu sistema um dos grandes problemas políticos contemporâneos. Existe a percepção de que a qualidade da democracia depende disto e os legisladores buscam alternativas para

² Wolf, Mauro. *Teorias da comunicação*. p. 128.

³ O novo tipo de interação especial no tempo e no espaço seria o que o autor chama de “quase interação mediada”. É uma relação que não envolve partilha de local físico comum e onde o processo de comunicação, devido à capacidade de resposta limitada, ocorre quase em uma única direção. A ação responsiva não é característica desta. Vale ressaltar também que a capacidade de formar opinião pública não deve ser exagerada. A compreensão das mensagens passa por um processo interpretativo, no qual o sentido utilizado pelas formas simbólicas possui capacidade limitada na manutenção das relações de poder. Thompson, John B. *Ideologia e cultura moderna*.

regular o sistema de acordo com o desenvolvimento tecnológico destes meios.

Há uma série de fatores que justificam a regulação do sistema de radiodifusão, mas há, pelo menos, dois que se destacam entre os outros. As limitações do espectro de frequência fazem com que haja um número restrito de canais. Neste caso, o papel do governo é controlar as concessões. À medida em que são desenvolvidas novas tecnologias de telecomunicações, tornou-se possível a ampliação deste espectro. Isto facilita a concentração das empresas de mídia. Os grandes empresários lutam pela flexibilização dos limites impostos pelos governos. Argumentam que, com estes avanços, as leis se tornaram muito restritivas e representam um atraso⁴.

Esta luta também se reflete na participação de capital estrangeiro permitida pelos governos locais. Como as companhias de mídia são um tipo de empresa capitalista, estão acompanhando o padrão de expansão mundial característico da atual fase desse modo de produção. É do interesse das grandes corporações a eliminação de toda e qualquer barreira à sua expansão, resultando na criação de um sistema de mídia global. Esta está tornando dominantes tanto os valores da democracia liberal como os do capitalismo⁵. E esta concentração inibe o surgimento de novas idéias.

O outro fator que justifica a regulação do setor de radiodifusão é a preocupação com a qualidade do conteúdo programático. Os emissores comerciais estão preocupados com as fórmulas que geram lucro e não com a difusão de programas educativos e de outros com o objetivo de valorizar a cultura local. Cabe aos governos estabelecer critérios para que a difusão atinja os objetivos definidos.

Relacionada com esta justificativa está o modelo de radiodifusão pública. A razão de ser destes sistemas é colocar no ar os programas educacionais que as emissoras comerciais não consideram lucrativos. O serviço público de radiodifusão possui quatro princípios básicos: a rejeição do comercialismo; a ampliação da acessibilidade dos programas a todos os membros da comunidade; estabelecimento do controle unificado e manutenção dos altos padrões de qualidade. Se-

⁴ McChesney, Robert. *Rich media, poor democracy*. Segundo este autor, os proprietários também buscam criar novas tecnologias que facilitem a concentração.

⁵ O individualismo, o consumismo, o mercado, dentre outros. E estes acabam sendo considerados naturais.

gundo McChesney, este sistema pode ser burocrático ou democrático. Onde ele se situa nestes dois extremos depende do grau de democracia da sociedade como um todo e do grau em que o sistema é produto do debate público informado⁶. As questões cruciais são as fontes de financiamento deste serviço; a quem os diretores devem satisfação; por quem são nomeados e como podem servir ao público sem estarem ligados a partidos e políticos.

O acesso de grupos sociais minoritários e suas visões são facilitados pelo surgimento dos canais difusores comunitários. Eles são de importância fundamental para o pluralismo democrático, já que permitem a expressão de segmentos que não têm acesso às grandes emisoras.

A mídia na teoria democrática contemporânea

Nesta subseção serão destacados os aspectos fundamentais que serviram de base para identificar a concepção de democracia refletida em cada modelo de radiodifusão analisado⁷. Os mais importantes são a característica principal da democracia e o nível de atividade política defendido por cada uma. Foram consideradas a corrente liberal, a participativa e a deliberativa.

Democracia liberal

De forma geral, o que caracteriza a democracia nesta corrente é a existência de um arranjo institucional cujo propósito é eleger um determinado governo, ou seja, a existência de uma competição entre as elites pelos cargos políticos.

A concepção de atividade política é limitada. A participação se restringe ao momento da eleição. Principalmente nas obras de Schumpeter e Downs, a mídia tem por função difundir informações que são basicamente as propostas dos grupos que estão competindo

⁶ McChesney, Robert. Op. cit., p. 226.

⁷ Para uma análise detalhada do espaço reservado aos meios de comunicação de massa nas principais correntes da teoria democrática contemporânea ver Miguel, Luis Felipe. “Um ponto cego nas teorias da democracia: os meios de comunicação”.

pelo poder. Os quatro autores analisados não tratam de como ela poderia influenciar a percepção que os indivíduos possuem da realidade social que os cerca, até mesmo por terem concepção estreita da esfera política. Apesar de suas diferenças, é a posição comum a autores como Joseph Schumpeter, Robert Dahl, Anthony Downs e Giovanni Sartori.

Dahl e Sartori defendem aquela que seria a organização ideal dos meios de comunicação na concepção liberal. Dahl acredita que o controle monopolista das informações desequilibra o poder sobre as comunicações e obstaculiza a livre expressão de idéias. Já Sartori defende uma estrutura policêntrica das empresas de mídia para garantir a existência de opiniões livres entre os cidadãos. O sistema ideal, nos dois casos, é semelhante ao mercado. Em princípio, são contra qualquer nível de regulação, quer na questão da propriedade, quer em matéria de conteúdo programático. Neste caso, seria tolerável apenas controle na difusão de programas que mostrem cenas de sexo e de violência, as quais prejudicam a formação das crianças⁸.

Democracia participativa

A concepção de política nesta corrente é mais ampla. Como conseqüência, a linha divisória entre o público e o privado deixou de ser tão evidente e a democratização das esferas da sociedade civil passou a ser um requisito fundamental para os participacionistas. A esfera pública foi revalorizada e este é um dos seus maiores méritos. A principal característica desta corrente é a valorização da participação: as decisões são tomadas baseadas nesta e na deliberação entre os indivíduos. Esta vertente teórica postula que quanto mais as pessoas participarem em um nível micro, mais capacitadas e conscientes estarão para lidar com assuntos políticos em nível macro. Este efeito é a essência dos argumentos dos autores participacionistas. Também são criadas novas oportunidades para a expressão de visões políticas.

Pela valorização da esfera pública esta corrente criou espaço adequado para discutir a importância da mídia. Mas, não foi isto que aconteceu⁹. Estes autores discutem esta esfera em um nível micro, no qual os indivíduos são capazes de obter as informações necessárias

⁸ Thompson, John B. *Ideologia e cultura moderna*.

⁹ Miguel, Luis Felipe, op. cit.

para formar a sua preferência diretamente. Não há necessidade de mediação. Para que haja uma cidadania informada – requisito fundamental para garantir a responsividade das forças envolvidas no governo – é necessária a intermediação dos meios de comunicação de massa, já que neste nível a complexidade aumenta e, assim, também a dependência cognitiva.

Democracia deliberativa

O traço característico desta corrente é a valorização do discurso. A atenção é voltada para a formação da opinião pública: os indivíduos – livres e iguais – discutiriam amplamente lançando mão de argumentos racionais até chegarem a um consenso, segundo o modelo ideal de Habermas, principal autor desta corrente. Em *A mudança estrutural da esfera pública*, ele discute amplamente a influência da mídia na esfera pública, já que esta é uma das instituições centrais na democracia deliberativa: é através dela que as ações governamentais ganham publicidade e as idéias e opiniões circulam. Desta forma, os indivíduos podem discuti-las e exercer pressão sobre o governo. À medida em que os meios de comunicação de massa se desenvolvem, a imprensa vai deixando de cumprir este papel e a esfera idealizada por este autor vai desaparecendo¹⁰. Destaca que o comercialismo e o consumismo cultural acabaram com a esfera pública. Discute os efeitos negativos para a democracia, defendendo uma intervenção estatal nas áreas em que o mercado livre falhou¹¹. Segundo o filósofo alemão, alguns países optaram pela intervenção do Estado tendo por objetivo a proteção da função pública do jornalismo. São exemplos a Alemanha, a França e a Inglaterra.

De forma geral, a teoria deliberativa não é compatível com a democracia de massa¹². Estabelece um ideal muito elevado e não leva em consideração os constrangimentos para atingi-lo. O nível de atividade política é alto: os indivíduos participam diretamente da vida pública e o processo comunicativo é valorizado. Mas, há uma série de

¹⁰ Críticos argumentam que, tal como descrita por Habermas, a esfera pública nunca existiu. Grande parte dos autores que discutem a origem da imprensa diz que desde o seu início a mídia esteve ligada ao desenvolvimento do capitalismo e do Estado, não existindo esta imprensa livre dos interesses comerciais.

¹¹ Habermas, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*, p. 176

¹² Miguel, Luis Felipe, op. cit.

inconvenientes: não deixa de ser uma espécie de democracia oligárquica, uma vez que apenas uma pequena minoria tem condições de participar das discussões na esfera pública, reproduzindo a desigualdade social; não leva em consideração os constrangimentos causados pelo mercado à democracia nem a problemática da mídia.

Análise comparativa das legislações de radiodifusão

1) Os limites de propriedade das empresas de radiodifusão

As operações de concentração nas empresas de mídia representam a principal ameaça à prática democrática. Isto porque eliminam a pluralidade de opiniões e o aparecimento de visões alternativas na sociedade. Vejamos como os países selecionados lidam com este problema.

A lei mexicana não estabelece limites à propriedade destas empresas. Com isto, apenas dois grupos controlam 94,84% das estações de TV existentes neste país: a gigante Televisa (surgida em 1972 a partir da fusão de quatro canais privados) possui 54,29% das estações (253 em números absolutos) e a TV Azteca 40,55% (189)¹³. De acordo com o artigo 12 da Constituição Federal, é proibido qualquer tipo de monopólio e formação de cartéis. Segundo Esteinou, o Estado – apesar de controlar as concessões – está completamente ausente. O setor de comunicações é o único em que o governo e capitalistas concordam que não deve haver ação pública do Estado¹⁴.

O México é ainda mais liberal do que os Estados Unidos que estabelecem alguns limites à propriedade dos meios de comunicação de massa. A seção 202 do ato de Telecomunicações, a qual regula a propriedade, trouxe várias inovações com o intuito de adaptar a estrutura legal norte-americana às novas tecnologias de informação surgidas nos anos 90. Eliminou as restrições quanto ao número de estações de TV que uma pessoa pode controlar em nível nacional. O limite agora é definido apenas através do índice de audiência destas estações: máxi-

¹³ Os dados são referentes ao ano de 2000 e foram retirados do *site* da Camara de la Industria de la Radio y Television (www.cirt.com.mx).

¹⁴ Esteinou, Javier Madrid. *El Estado mexicano y el derecho a la información. Autoregulación o reglamentación de la comunicación?* Segundo este autor, o marco normativo no México corresponde a uma realidade midiática do início do século passado. O funcionamento dos meios de comunicação durante muitas décadas foi por um lado autocrático e por outro obedeceu à dinâmica da “Mão Invisível”, sem uma legislação atualizada e cuidadosa.

mo de 35%. Atualmente, este limite está sendo discutido e há fortes indícios de que em breve será aumentado. A seção 202(f)(1) determina que a CFC deverá revisar as suas regras para permitir que uma mesma pessoa, entidade ou corporação possa controlar um sistema de cabo e estações de TV. As restrições para a propriedade das estações de rádio também foram flexibilizadas: em nível nacional, uma pessoa pode ter até 20 estações. Já o número máximo para estações locais varia de acordo com a quantidade de estações existentes na área: é permitido ter até 8 quando houver mais de 45 estações; até 7 quando houver entre 30 e 44; até 6 quando houver entre 15 e 29; e 5 quando houver até 14, sendo que, neste caso, uma pessoa não pode controlar mais de 50% do mercado nacional.

Neste país está prevista a realização de uma revisão bienal das regras de propriedade, com o intuito de adequá-las às inovações tecnológicas no setor. O poderoso *lobby* das grandes empresas de mídia começou a conquistar vitórias importantes. A Suprema Corte americana mudou o veredito que vinha dando sobre a livre expressão¹⁵: em abril de 2001, a Comissão Federal de Comunicação (CFC) revogou uma norma que proibia uma rede de televisão de comprar outra (devendo, claro, respeitar o limite de 35% de audiência). No momento, o Congresso americano está discutindo a eliminação da norma que impede uma estação de rádio ou TV de ser proprietária de um jornal impresso na mesma região e a CFC já anunciou publicamente que está prestes a eliminar esta regra. Já com relação às companhias de cabo, a Corte de Apelações dos Estados Unidos no Distrito de Columbia eliminou as regras que restringiam o tamanho que uma empresa poderia ter. De acordo com o ex-presidente da CFC, Richard Wiley, o novo governo, a CFC e os tribunais estão revendo todas as regras mais importantes relativas à propriedade e estão dispostos a eliminá-las¹⁶. Os juízes não acreditam que os limites impostos pelo governo sejam capazes de promover a diversidade, por isto a mudança nos vereditos.

Na Argentina, até 1999 era permitido obter no máximo quatro licenças para exercer atividades de radiodifusão. Devido aos desenvolvimentos tecnológicos e econômicos, a Lei 22.285 recebeu algumas emendas. O Decreto nº 1005/99 alterou questões ligadas à regulação

¹⁵ Os grandes proprietários argumentam que a Primeira Emenda à Constituição americana, a qual trata da liberdade de expressão, deve ser interpretada de forma que não haja mais barreiras ao crescimento destas companhias.

¹⁶ *A mídia dos EUA reduz os limites a sua expansão*. Folha SP, 22/04/2001. Pág. A20.

da propriedade. O 5º artigo deste decreto deu nova redação ao 43º da referida lei. A nova regra é a seguinte: “o poder Executivo ou o Conselho Federal de Radiodifusão, segundo as suas competências, poderão outorgar até vinte e quatro licenças para uma mesma pessoa física ou jurídica...”. O número 24 corresponde ao número de províncias existentes neste país. Isto abre uma brecha para que uma mesma pessoa possa operar nacionalmente, mesmo não tendo uma rede nacional. Em nível regional, operações de concentração são mais difíceis, já que cada companhia pode operar apenas uma estação de radiodifusão sonora, uma televisiva e uma licença para serviços complementares. Outra alteração: agora é possível constituir rede permanente. Há na Argentina uma forte tradição não partidária da imprensa e rádio. Este fato se reflete na legislação. Esta proíbe militares, magistrados judiciais, legisladores, funcionários públicos e pessoal da segurança em exercício de serem titulares de licença. Esta, como veremos mais adiante, é uma medida extremamente importante. É uma reivindicação que a Federação Internacional de Jornalistas está fazendo para a União Européia. Esta instituição deseja que a UE tome providências proibindo a ligação entre políticos e empresas de radiodifusão devido à ascensão política do grande proprietário de mídia italiano, Silvio Berlusconi.

Em Portugal, com o processo de desregulamentação, foi estabelecido que o regime geral de defesa e promoção da concorrência seriam aplicados também ao setor de radiodifusão. São proibidos o abuso de posição dominante e a concentração de empresas. No entanto, os limites são pouco claros. Com a reformulação que está em andamento, esta questão está recebendo limites mais nítidos. Na nova Lei da Rádio, publicada no *Diário Oficial* em fevereiro de 2001, está especificado que uma pessoa pode possuir no máximo 5 concessões radiofônicas (art. 7(3)). E em um mesmo município, não são permitidas participações superiores a 25% (art.7(4)). São especificações ainda inexistentes na Lei da Televisão: não é fixado nenhum limite. Há uma instituição cuja função é verificar as operações de concentração: o Conselho de Concorrência. Mas os poderes deste Conselho são extremamente limitados, já que não emite pareceres. Esta é uma atribuição da Alta Autoridade de Comunicação Social – AACCS¹⁷. O parecer é dado a

¹⁷ Segundo Traquina, estes órgãos em Portugal são totalmente partidários pelo sistema de nomeação dos seus funcionários: determinado pelo governo. Traquina, Nelson. “Portuguese television: the politics of savage deregulation”.

partir de critérios não fixados em lei: a AACCS decide se está em causa a livre expressão e o confronto de correntes de opinião opostas (art. 3 da Lei da Televisão). Em outras palavras, a Lei não estabelece quais critérios guiarão a ação destas instituições.

Na Itália, o debate sobre esta questão começou a se intensificar com a ascensão política do maior proprietário europeu de empresas de mídia, Silvio Berlusconi. Ele é dono do grupo MediaSet, o qual controla os três maiores canais privados, dominando 80% do mercado comercial de TV. Ao ter-se tornado Primeiro Ministro italiano, passou a controlar 90% da audiência televisiva¹⁸.

Apesar deste tipo de abuso de propriedade gerar grande preocupação, a lei italiana dá espaço para que ela ocorra. Não há nenhuma regra proibindo políticos de serem titulares de licenças de radiodifusão. Além disto, de acordo com a Lei nº 223, “as concessões em âmbito nacional (...) deixadas totalmente a um único sujeito, a sujeitos que controlem outros titulares de concessão, não podem superar 25% do número de redes nacionais previstos pelo plano de entrega e de qualquer forma o número de 3” (art.15(4)). O limite previsto neste plano de entrega é amplo o bastante para que Berlusconi esteja dentro dele. Quanto à propriedade cruzada, há limites para propriedade de jornais escritos e estações de TV que variam de acordo com a tiragem nacional do veículo impresso: é dada autorização para explorar apenas uma rede quando a tiragem do jornal for superior a 16% do total nacional (art. 15(1)(a)); duas concessões quando a tiragem for superior a 8% (art.15 (1) (b)) e mais de duas quando a tiragem é inferior a esta percentagem (art.15 (1)(c)). Não é permitido ter autorização para difundir TV nacionalmente e regionalmente ao mesmo tempo (art. 19(4)), mas pode-se difundir TV e rádio na mesma localidade (art. 19(3)). Não são contabilizadas as ações no nome de parentes e sócios¹⁹.

A Noruega, a Alemanha e a França são bem cuidadosas neste sentido. Nos três países há agências específicas para investigar as operações de concentração com funções mais bem definidas do que no caso português. O Tratado Geral entre os Estados Federados criou na

¹⁸ De acordo com dados do periódico *O Estado de São Paulo*, de 18/05/2001, 42% da rede privada e 48% da RAI – emissora pública italiana.

¹⁹ O que, junto com os limites impostos à propriedade cruzada, é relevante neste caso, já que a família de Berlusconi, além de possuir os três maiores canais televisivos, também controla o diário *Il Giornale*, a revista semanal de notícias Panorama, a principal editora italiana – a *Mandadori* – e a maior agência de publicidade – a *Pubblitalia*.

Alemanha a KEK – Comissão de Determinação do Grau de Concentração das Empresas de Mídia. Esta, além de fazer as investigações, tem poder para cassar licenças. Como definido no §30, a concentração é medida através do índice de audiência, cujo teto é fixado em 30%. Ao atingir este nível, o proprietário deve aderir a um “programa de redução”. Caso contrário, a KEK é quem determina quais licenças serão cassadas. Além de estabelecer as medidas a serem tomadas quando o limite é atingido, o tratado alemão se distingue da lei americana ao apresentar de forma mais transparente como o índice é calculado. É realizada uma soma da audiência dos programas que ele promove, mais os produtos de outras empresas nas quais o titular da licença tenha participação superior a 25% do capital social ou de voto e são contabilizadas, também, as ações em nome de sócios e parentes²⁰.

A agência norueguesa age de forma similar à alemã. É uma agência independente. O que é específico no caso norueguês é o fato de existir um Conselho de Apelação para que estas empresas possam recorrer à decisão dessa agência. A lei determina que uma sociedade não pode controlar mais de 20% da circulação nacional de jornais. Em nível local não há percentagem definida, mas não são permitidas operações de concentração. Já com relação à radiodifusão de sons e imagens, ninguém pode cobrir mais de um terço do mercado nacional. Em nível local, se uma pessoa possuir mais de 50% das ações de uma companhia, considera-se que esta pessoa atingiu todo o mercado de radiodifusão da área licenciada. Já se possuir entre 10% e 50%, considera-se que atinge a mesma percentagem da população total desta localidade. Companhias de cabo, além de não poderem ter suas próprias licenças para operar serviços de radiodifusão em nível local, não podem ter participação superior a 49% nestas empresas. Ações em nome de parentes e sócios são contabilizadas juntas (§7 da Regulamentação n° 153).

A França é similar a Portugal quanto à divisão de trabalho definida entre as suas agências reguladoras: há um Conselho de Concorrência e o Conselho Superior de Audiovisual – CSA. De acordo com

²⁰ É importante ressaltar que, quando a audiência medida alcança 10%, são especificadas algumas medidas para a emissora com o objetivo de estimular a diversidade cultural e de informação: esta deve abrir uma janela para difusão de programas independentes. Estes devem ser transmitidos em horário nobre (entre 19 e 23 horas) e em canais capazes de cobrir pelo menos 50% dos domicílios da área licenciada (§31).

o art.41(1) da lei francesa, os dois órgãos devem estar em constante comunicação: o primeiro verifica se a lei está sendo cumprida e o segundo tem o poder de aplicar a sanção²¹. O que torna a lei francesa mais madura é o fato de existirem limites bem definidos, de haver um guia legal para as ações destas autoridades: os órgãos verificam se a lei está sendo cumprida. Assim, em uma sociedade titular de serviço nacional²², uma única pessoa não pode ter mais de 49% das ações ou direito de voto. Se tiver 15% em uma sociedade, não pode ter 15% em outra e se tiver 5% em duas companhias, não pode ter 5% em uma terceira (art.39 da lei francesa de radiodifusão). Uma mesma pessoa pode ser titular em até duas empresas nacionais e não pode ser titular de uma companhia regional. Eventualmente, o titular de autorização para gerir empresa de alcance nacional pode controlar até cinco companhias também nacionais, *desde que estes serviços sejam editados por pessoas diferentes*. Sendo titular de uma ou várias licenças para operar localmente, não pode obter uma terceira se alcançar uma audiência de 6 milhões de espectadores (art. 41). E em um mesmo local só é permitida uma autorização. Há limitações quanto à propriedade cruzada: não é dada autorização para explorar uma rede via cabo se a pessoa se encontra em duas das seguintes condições: é titular de uma rede de TV terrestre²³ que atinja uma audiência de 4 milhões de pessoas; é titular de serviço de radiodifusão sonora atingindo 30 milhões de habitantes; é titular de serviço de TV a cabo onde a audiência é de 6 milhões de indivíduos; edita ou controla publicações cotidianas impressas de informação política e geral representando 20% da difusão total do território francês (art. 41.1). Uma autorização pode ser concedida para uma pessoa que não satisfaça estas disposições desde que a mesma entre em conformidade com elas em um prazo máximo de seis meses.

No Canadá é estabelecido que uma pessoa deve pedir autorização para a Comissão Canadense de Rádio, Televisão e Telecomunicações – CRTC – quando houver mudança no controle da companhia e uma pessoa ou sociedade passe a controlar mais de 30% dos direitos de voto e mais de 50% das ações de uma empresa licenciada, desde que

²¹ Cassar licenças – com ou sem aviso prévio, dependendo do caso – e alterar substancialmente a composição do capital social da empresa, alterar os órgãos de direção e as modalidades de financiamento (art. 42 da lei francesa).

²² Considera-se serviço nacional quando a empresa atinge uma audiência de 30 milhões de indivíduos

²³ Geralmente sistemas de transmissão VHF. Há um limite de 7 canais por mercado.

não fique com controle efetivo²⁴. Como estabelecido nesta lei, a CRTC deve ser notificada, num prazo de 30 dias, quando: a pessoa sozinha ou em sociedade passe a controlar entre 20 e 30% do direito de voto e entre 40 e 50% das ações. Não é especificado o tipo de sanção nem se os 50% representam o limite máximo ou se ainda é possível ter participação maior.

Na Inglaterra o que se destaca são as restrições à propriedade cruzada. Quando uma pessoa é titular de uma licença para operar serviços de rádio e TV em nível local ou nacional, não pode participar em mais de 20% de uma outra licença (anexo 2, parte III, § 5(2). Ato de radiodifusão de 1990). Nenhum proprietário de jornal nacional ou local pode ter participação superior a 20% em empresas nacionais de TV (anexo 2, parte IV, §2(1)(a)(b)). Um jornal local pode ter até 20% das ações ou direito de voto em uma rádio local. Também há provisões para os órgãos provedores de notícias: é estabelecido um limite de 20% das ações do provedor. Este pode ter participação nas empresas de radiodifusão local, desde que, quando somadas, não ultrapassem 50% das ações ou de direito de voto. A tabela 1 mostra os dados de forma sintetizada.

2) Participação de capital estrangeiro nas empresas de mídia

De forma geral, há uma resistência dos países quanto à entrada de capital estrangeiro nas empresas de mídia. Alguns dos países analisados são bastante protecionistas neste sentido, o que também está ligado aos seus valores nacionalistas e à preservação dos valores e da cultura do país²⁵. Portugal e Suécia são os únicos que não apresentam nenhuma restrição nesta questão. Os casos mais interessantes são México, Argentina e Canadá.

O protecionismo se expressa de maneira exacerbada na lei mexicana. “(...) não é permitido ceder (...) os direitos concedidos em uma autorização, nem instalações, serviços auxiliares, dependências ou acessórios a governos ou pessoas estrangeiros nem admiti-los como sócios

²⁴ Respectivamente, artigos 10(4)(b)(i) e 10(4)(b)(iii) da Regulação de Serviços Especializados. De acordo com o artigo 3, uma mesma pessoa tem controle efetivo de uma empresa quando controla a maioria das ações de voto e tem poder para ditar os rumos da empresa.

²⁵ Neste ponto, podemos perceber uma aproximação com a análise do controle público sobre a programação, já que a principal forma pela qual os valores nacionalistas se expressam é pelo estabelecimento de percentagens para difusão de programas que produzidos no país e que retratam a sua cultura e seus valores.

na empresa concessionária” (art. 23, Lei Federal de Rádio e Televisão). Dentre os fatores que provocam a caducidade das concessões, destaca-se o fato do concessionário não poder mudar sua nacionalidade mexicana e não poder pedir proteção a governo ou pessoas estrangeiros (art.30(7)). E a pessoa também não pode transmitir, dar como garantia ou hipotecar equipamentos e sua concessão a não mexicanos. O que talvez seja mais impressionante é o fato de que “para que uma concessão possa ser transmitida por herança (...) é necessário que os beneficiados reúnam a qualidade de mexicanos” (art. 27).

No Canadá há uma norma específica para regular esta questão: a diretiva da CRTC denominada *Inelegibilidade dos não canadenses*. Segundo este documento, considera-se uma corporação qualificada para exercer a atividade de radiodifusão se pelo menos 80% dos seus executivos, das ações e do direito de voto forem canadenses. Quando a corporação é subsidiária, os canadenses devem se beneficiar com 1/3 das ações e dos direitos de voto. Nenhum estrangeiro pode ser nomeado para cargos diretivos da emissora pública.

O que mais chama a atenção no caso argentino é o fato de a lei proibir a vinculação de sociedades legalmente constituídas na Argentina com empresas jornalísticas ou de radiodifusão estrangeiras, “(...) salvo em caso de acordos firmados pela Argentina com outros países contemplarem tal possibilidade”(art. 6, Dec 1005/99). O que está por trás desta determinação é um sinal de flexibilização originada pelos acordos internacionais. Fenômeno parecido ocorre em alguns países europeus, tais como Inglaterra e Itália, que estabelecem certo limite para participação de capital estrangeiro, mas não consideram os cidadãos de países europeus estrangeiros. A tabela 2 resume estes dados.

3) Controle público sobre a programação

Todos os países analisados, com exceção da Espanha, possuem agências cuja função é monitorar o conteúdo programático²⁶. A existência destas autoridades “independentes” não representa entrave à liberdade de expressão. A regulação, ao contrário, é o método de organização própria desta liberdade e é uma garantia contra tudo que pos-

²⁶ Estas agências surgiram como resposta ao crescimento e independência do setor público dos novos canais privados. Elas regulam o conteúdo, os programas prejudiciais às crianças, garantem o pluralismo...

Tabela 1 - Limites de propriedade

Alemanha	O limite de propriedade é medido através do nível de audiência alcançada pela emissora. O limite é de 30%. Quando atingir 10% já são tomadas algumas medidas.
Argentina	Cada pessoa pode obter até 24 licenças para exercer atividades de radiodifusão
EUA	Rádio nacional: 20 estações AM e 20 FM. Rádio local: mercado com 45 estações pode ter até 8 e não mais de 5 do mesmo serviço (AM ou FM); mercado que tenha entre 30 e 44, 7 e não mais de 4; entre 15 e 29, 6 e não mais de 4; até 14, 5 e não mais de 3 (não podendo controlar mais de 50% do mercado). No caso de TV múltipla, não pode obter audiência superior a 35%. Não é permitida a propriedade cruzada de emissoras de rádio ou TV e empresas de jornal.
México	Não consta
Noruega	20% no caso do mercado de jornais. Proibido cobrir mais de 1/3 do mercado nacional. Limite de 49% para as empresas de TV a cabo. Há uma exceção quando houver apenas um jornal, uma rede de transmissão em uma determinada localidade: neste caso não há limite para propriedade cruzada e a pessoa pode possuir mais de 49% das ações e direitos de votos.
Suécia	Não há regulação neste sentido
Portugal	Rádio: cada pessoa pode ter participação em 5 operadoras. No mesmo município há um limite de 25% do capital social.
Canadá	30% de direito a voto e 50% de ações
França	49% das ações de uma sociedade titular de serviço de TV terrestre e por via satélite; quando tiver mais de 15% dos votos e ações, não pode ter mais de 15% de outra sociedade que realiza o mesmo serviço, no caso das emissoras por via terrestre e 1/3 quando for via satélite. Se a pessoa tiver mais de 5% de duas empresas, não pode ter mais de 5% em uma terceira. Medindo através de audiência, esta não pode ultrapassar em mais de 10% a soma alcançada pelas outras. O limite para publicações impressas é de 20% da difusão total.
Inglaterra	Dois licenças para o Canal 3 regional; 1 para o nacional; 1 para o canal 5; 1 para serviço de rádio nacional; 20 para serviço de rádio local; 6 para serviço de rádio restrito. Há um limite de 20% para propriedade cruzada de periódicos e serviços de radiodifusão
Espanha	25% do capital da concessionária. Participação, direta ou indireta, em apenas uma empresa.
Itália	25% para as redes nacionais; TV local: até 3 em frequências diferentes; Rádio local: até 7 em frequências diferentes; São proibidas concessões para uma mesma pessoa em âmbito local e nacional simultaneamente. Há especificações de limites para a propriedade cruzada dos meios de comunicação. Variando de acordo com a tiragem do veículo impresso em comparação com o total nacional.
Chile	Novas concessões não são dadas para pessoas que já sejam titulares de concessão, controle ou administre outra concessionária de livre recepção de TV na mesma zona (VHF) acordo com McChesney, a população canadense teme a entrada de produtos americanos ²⁷ . Este rigor quanto à participação de capital estrangeiro pode ser reflexo deste temor.

²⁷ McChesney, Robert. *Rich media, poor democracy*.

Tabela 2 - **Participação de capital estrangeiro nas empresas de mídia**

	Capital Social	Votante	Total
Alemanha	-	-	Menos de 50%
Argentina	Não é permitido	-	-
Chile	Não é permitido	Não é permitido	-
Noruega	-	-	-
Suécia	-	-	-
Canadá	20% e 1/3 (indireta)	20% e 1/3 (indireta)	-
EUA	20%	25%	-
México	Não é permitido	-	-
França	20%	20%	-
Inglaterra	-	-	20%
Espanha	25%	25%	25%
Itália	-	-	Restrito aos cidadãos italianos e da CEE
Portugal	-	-	-

* Os traços significam que os dados não estavam disponíveis.

sa limitá-la²⁸. Porém, o que define a eficiência da supervisão são as diretrizes estabelecidas pela estrutura legal do país. Em muitos casos, esta não é capaz de estimular a diversidade cultural.

Nos EUA, o poder da Comissão Federal de Comunicações (CFC) é bastante limitado. A única obrigação imposta pela lei é a transmissão de 4 a 7% de programas educacionais e informativos (seção 335(b)(1), ato de comunicações)²⁹. A CFC só tem poder para notificar e cassar licenças quando o licenciado desrespeita os princípios da programação infantil. De forma geral, o discurso obsceno é protegido pela Primeira Emenda, mas não pode ser difundida quando crianças são prováveis espectadores. Mas, a responsabilidade maior foi transferida para os pais com o desenvolvimento do *V-chip*³⁰: a Lei ape-

²⁸ Texto de discussão do fórum virtual do Comitê Superior de Audiovisual disponível no *site* desta agência (www.csa.fr).

²⁹ Programa educacional é aquele transmitido entre 7 e 22 horas, durante a semana e possui duração mínima de 30 minutos. É uma definição muito ampla, incapaz de garantir a qualidade do programa.

³⁰ Dispositivo técnico capaz de bloquear programas que tenham alcançado determinado índice de cenas violentas e de sexo. Este dispositivo já está começando a ser utilizado no Canadá;

nas obrigou os fabricantes de TV a equiparem os aparelhos com este dispositivo. São os pais que determinam o que será bloqueado.

De forma geral, as diretrizes das leis estão relacionadas com a preservação do desenvolvimento psíquico e moral das crianças. O estabelecimento dos horários apropriados para difusão dos programas é a principal medida: programas com cenas de sexo e violência só podem ser difundidos entre 22 e 6 horas. O fator diferencial é a especificação ou não do que é “violento ou indecente”. Os únicos países que apresentam definições mais claras que as apresentadas pela Lei americana são: França, Alemanha, Chile, Canadá e Inglaterra. Os dois primeiros e a Suécia estabelecem que os programas inadequados para as crianças devem ser precedidos por sinais sonoros ou visuais. Nas agências destes países e na da Inglaterra, é obrigatória a presença de pedagogos e psicólogos para acompanharem a programação. A Argentina não adota este tipo de medida, mas apresenta a única situação em que o conteúdo programático é avaliado antes mesmo de ir ao ar. Quem exerce esta atividade é a autoridade educativa correspondente. O programa deve estar de acordo com a política educacional vigente (art. 20, Lei 22.285).

Há uma convergência nas leis dos países europeus devido à adoção das medidas da União Européia. A diretiva “TV sem fronteiras” (89/552/CEE)³¹ fixa percentagens para difusão de programas europeus e de produtores independentes. Esta é uma garantia de que haverá espaço para o surgimento de novas idéias e manutenção da diversidade cultural. No caso da Itália, Portugal e Espanha, são as medidas mais claras relacionadas ao controle da programação, já que não há medidas complementares. França, Inglaterra e Alemanha foram bem sucedidos na ‘re-regulação’ do conteúdo: adotaram as normas do Parlamento Europeu, mas estas não foram as únicas.

Na Inglaterra, o alto padrão das emissoras públicas se refletiu na regulação das comerciais. A Comissão Independente de Televisão – CIT – possui um código detalhando os princípios do Ato de Radiodifusão. A principal preocupação é com a difusão de programas violentos. Mas há regras importantes que buscam facilitar o acesso das pessoas à programação. Por exemplo, 50% dos programas devem ser

³¹ Adotada em 3/10/89 e alterada em junho de 1997, tem como objetivo principal a criação de um mercado audiovisual europeu para fazer frente aos mercados japonês e americano. A TV está sendo usada para criar uma identidade e uma cultura européia. Esta diretiva também regula as propagandas e os programas direcionados para as crianças.

legendados para o acesso dos deficientes auditivos e 10% devem apresentar descrição do vídeo para que os cegos possam acompanhá-los (seção 20 (3)(a)(b), ato de radiodifusão de 1996. Vale ressaltar que isto é válido para a TV difundida digitalmente). O noticiário deve ser preciso, imparcial e de alta qualidade, cobrindo notícias nacionais e internacionais. Está especificado o que é imparcial e preciso. É a comissão que determina os dias e horários de transmissão dos programas da emissora comercial regional (§14 (4)). As leis da França e da Alemanha não são tão detalhadas quanto a da Inglaterra, mas há normas igualmente detalhadas para garantir a pluralidade cultural. Na Alemanha, por exemplo, é estabelecido que as fontes dos noticiários devem ser confirmadas e que os comentários devem ser identificados como tais. A proteção da diversidade cultural, lingüística e regional é uma grande preocupação: é, na verdade, a justificativa para a adoção do sistema descentralizado de radiodifusão. Acreditou-se que os Estados seriam mais qualificados para velar pela proteção cultural.

As normas no México, Argentina e Chile são pouco claras. A lei chilena proíbe programas violentos, truculentos e obscenos e define o que é entendido por cada item. No entanto, as funções do Conselho Nacional de Televisão são pouco claras: não lhe é atribuído poder coercitivo. Nas leis argentina e mexicana o que acaba se destacando é o nacionalismo. No caso argentino trata-se de uma herança do período militar, já que a lei foi elaborada na sua vigência. Está estabelecido que a radiodifusão “deve promover o fortalecimento da fé e esperança no destino da nação (...) 40% da programação devem ser preenchidos com produção nacional” (art. 8, Dec. 2868). No México, a transmissão de programas estrangeiros só pode ser realizada com a autorização prévia da Secretaria de Governo (art. 65, Lei Federal de Rádio e Televisão), o direito de escrever e publicar é inviolável (art. 58) e as orientações para a programação não são detalhadas. Além disto, a agência deste país é totalmente dependente da administração pública.

4) Acesso dos partidos políticos às empresas de mídia

A regulação das transmissões políticas é parte do controle público sobre a programação, mas a atenção especial que recebe se justifica pelo fato de influir diretamente na atividade política dos cidadãos no momento das eleições. É preciso garantir que os indivíduos tenham conhecimento das opções políticas disponíveis para que possam

exercer plenamente o seu papel enquanto cidadãos. As fórmulas para garantir a diversidade política neste período são variadas. As estruturas mais interessantes são Portugal, Chile, Canadá e Inglaterra.

No Chile, a lei estabelece que, se uma emissora criar um programa político, a mesma deverá dar espaço para a expressão dos diversos pontos de vista. É o tipo de programa que deve respeitar o princípio da pluralidade, isto é, deve haver trato eqüitativo das diversas correntes de opinião. Este não implica igualdade absoluta, nem mesmo distribuição mecânica dos tempos para os partidos. É necessária apenas uma certa proporcionalidade. As emissoras que cobrem as eleições presidenciais devem proporcionar informações completas, independentes e imparciais³². Já as pesquisas eleitorais só podem ser divulgadas até 3 dias antes da eleição³³. A “Franja Eleitoral”, horário eleitoral dos chilenos, deve ser respeitada. São as emissoras que definem o horário de transmissão deste programa e muitas vezes eles são difundidos quando a audiência é muito baixa³⁴, não cumprindo a tarefa de informar o público.

Em Portugal os partidos têm direito ao tempo de antena anual e gratuito, isto é, um espaço de programação própria do beneficiário do direito, que é quem produz e se responsabiliza pelo seu conteúdo. O tempo de transmissão é definido levando-se em consideração se o partido possui representação na Assembléia Nacional ou não e é dado um acréscimo de acordo com o número de votos recebido pelo partido. Ou seja, está ligado à representatividade do partido no país (art. 52, Lei do Rádio). É um direito que não pode ser exercido domingos e feriados (art.53) e a difusão deve ocorrer no período de maior audiência (art. 54).

Na Inglaterra o tempo de transmissão a que cada partido tem direito também é definido com base no desempenho eleitoral. Os partidos têm direito a uma transmissão sobre os temas políticos relevantes (seção 4.1(III), Código de Programas da CIT). Não só o tempo dedicado a cada partido é diferente, mas também o horário para a transmissão: as dos partidos Trabalhista, Conservador e Liberal devem ocorrer em horário de pico (entre 18:30 e 22:30 horas), já as dos

³² Diretiva sobre pluralismo na TV para o período de eleição presidencial.

³³ Norma especial em relação à transmissão de pesquisa de opinião e estimativas ou projeções de resultados eleitorais.

³⁴ Zuleta-Puceiro, Enrique. “The Argentine case: television in the 1989 Presidential election”.

Tabela 3 - Controle público sobre a programação

Há órgão supervisor	Porcentagem de programas	Normas relacionadas a propagandas comerciais	Há recomendações quanto ao pluralismo	Especificação das proibições	Controlo conteúdo de ir ao ar	Há controle da programação infantil	Há regras para o conteúdo do noticiário
Alemanha	Sim	Sim	Sim	Sim	-	Sim	Sim
Argentina	Sim	Não	Não	Sim	Sim (edu)	-	Sim
Chile	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	-	Sim
Canadá	Sim	Não	Sim	sim	Não	-	-
EUA	Não	Não	Não	Sim	Não	Sim	Não
Noruega	Sim	Sim	-	Sim	Não	Não	-
Suécia	Sim	Sim	Sim	-	Não	-	-
Portugal	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não
México	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Itália	-	Sim	-	-	Não	Sim	-
Espanha	Não*	Sim	Sim	-	Não	Sim	Sim
Inglaterra	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Sim
França	Sim	Sim	Sim	-	-	-	-

* há um Conselho administrativo, mas não é um órgão independente

outros devem ser feitas entre 17:30 e 23:30 horas (seção 4.1(IV), código de programas da CIT). O controle editorial é dos partidos, mas há um acordo com o canal licenciado: é este que orienta a produção do programa. A aparição em outros programas é regulada: os candidatos não podem aparecer como apresentadores. Aparições em programas não políticos, planejadas antes do período eleitoral, podem continuar, mas novas não são permitidas.

No Canadá há quatro categorias de propagandas políticas: o tempo pago (no qual o controle editorial é do anunciante); o tempo gratuito (controle editorial é do partido); notícias (cobertura da campanha pelo licenciado, com controle editorial deste); e as relações públicas (detalhamento do perfil do candidato). É interessante observar que as notícias são consideradas uma categoria de propaganda política. Faz parte das obrigações dos licenciados a garantia de que os eleitores estarão bem informados a respeito das principais questões e da posição de todos os candidatos. O tempo gratuito não é obrigatório, mas se uma emissora oferecê-lo a um candidato, deve oferecê-lo também para os outros. Isto é uma forma de evitar o favorecimento de candidatos particulares.

Este é outro item que serve para ilustrar a tendência para a desregulamentação deste setor nos EUA. Até os anos 80, as aparições dos candidatos em noticiários e entrevistas eram reguladas. Hoje, quando a aparição é incidental ao assunto coberto nestes programas, não são consideradas como propagandas e estão fora do âmbito da regulação. Esta não é muito eficiente para garantir o pluralismo: só é determinado que as estações não podem censurar as transmissões dos candidatos e que estes devem ter *oportunidades iguais* para se expressarem (seção 315 (b) (1), Ato de comunicações).

Na Itália a transmissão de programas políticos é obrigatória apenas para as emissoras públicas, as quais devem oferecer a estrutura técnica para os candidatos (art. 3.2, Lei nº 28). As emissoras devem assegurar a imparcialidade das informações e comunicações. O tempo considerado suficiente para expressão de uma opinião política para os italianos é: de 1 a 3 minutos na TV e de 30 a 90 segundos no rádio (art.4(3)(b)). É estabelecido que nos programas de informações deve haver igualdade de tratamento, imparcialidade e completude das informações. No entanto, não é isto que se observa na realidade. Nas últimas eleições, por exemplo, os canais de Berlusconi deram a este candidato quatro vezes mais exposição do que ao seu rival. E este candi-

dato acabou recebendo mais exposição na emissora estatal também³⁵. Muitos afirmam que a sua principal arma foi mesmo a utilização de sua imagem na TV, ou seja, ele conseguiu aumentar o seu capital político através do uso deste meio de comunicação. O que foi possível graças ao fato da Itália não ter muita tradição de leitura de jornais.

5) Emissoras públicas

O sistema público de radiodifusão é uma das alternativas ao comercial. Ao rejeitar o comercialismo, tem condições de colocar no ar programas com objetivos educacionais. Para isto, é de importância fundamental que permaneça independente de pressão política e de grupos de interesse. No entanto, tem-se observado um declínio neste serviço e a sua principal causa é a comercialização. A tecnologia das comunicações está se desenvolvendo a passos largos e as emissoras públicas não conseguem acompanhar este movimento. Com isto, o serviço público foi perdendo espaço para as emissoras comerciais, passando a competir com estas pela audiência do público, copiando as suas fórmulas. O sinal deste comercialismo é a crescente participação de verba publicitária no financiamento deste serviço.

É possível dividir os países em dois grupos. De um lado temos Portugal, Espanha, Argentina e Itália. Do outro, Alemanha, Suécia, Noruega, Inglaterra, França e Canadá. A partir da classificação de McChesney, pode-se considerar que os do primeiro grupo são os burocráticos e os do segundo os democráticos³⁶.

Os países com sistemas burocráticos são marcados, dentre outros fatores, por forte partidarismo. Serviram, e alguns ainda servem, como instrumento político do grupo que está no poder. Foram usados para difundir ideologia e valores de governos não democráticos. Mesmo com a redemocratização esta tradição não deixou de existir. Há autores, dentre eles Zuleta-Puceiro, que argumentam que na Argentina não há este partidarismo³⁷. Isto faz com que seu sistema público seja parcialmente burocrático. Porém, ainda apresenta características as quais impedem que seja considerado democrático. Na Itália,

³⁵ Dados do jornal "O Estado de S. Paulo", de 18/05/2001.

³⁶ McChesney, Robert. *Rich media, poor democracy*. P. 226.

³⁷ Zuleta- Puceiro, Enrique. "The Argentine case: television in the 1989 Presidential election"

Tabela 4 - Acesso dos partidos políticos à mídia

	Há horário gratuito	Propagandas são reguladas (em termos de pluralidade)	Propagandas são reguladas em termo do formato	Há especificação do tempo dedicado para este tipo de programa	Aparições extra programas partidários são reguladas
Alemanha	Não	Não	Sim	Não	-
Argentina	-	Sim	Não	Não	Sim
Chile	-	Sim	Não	Não	Sim
Canadá	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
EUA	Não	Sim	-	-	Não
Noruega	-	-	-	-	-
Suécia	-	-	-	-	-
Portugal	Sim	Sim	Sim	Sim	-
México	-	-	-	-	-
Itália	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Espanha	-	Não	Não	Não	Não
Inglaterra	-	Sim	Não	Sim	Sim
França	-	Sim	Não	Sim	-

segundo o diretor da RAI, Roberto Zaccaria, as coalizões governamentais sempre estiveram controlando esta emissora³⁸.

O caso espanhol é o mais atípico na Europa. Segundo Bustamante, é um sistema alheio ao conceito de TV pública³⁹. O serviço público é comercializado e racionalizado. De acordo com o que está determinado na Lei nº 4 de 1980, o financiamento dar-se-ia por meio de subsídio estatal, comercialização de seus produtos, pequena participação no mercado publicitário e taxa de uso dos aparelhos de TV (art. 32). Mas, em 1983, o governo socialista, como parte das medidas para reduzir os impostos, retirou o subsídio estatal garantido no orçamento e a taxa de uso. Hoje, 97% da verba são provenientes de renda publicitária⁴⁰. O terceiro canal ainda recebe maior subsídio estatal, mas o modelo comercializado também é muito forte⁴¹.

No segundo grupo estão os modelos públicos exemplares inspirados no inglês. O sistema alemão, devido à experiência de ter sido entre 1933 e 1945 instrumento político dos nazistas, foi reformulado depois da II Guerra, com o objetivo de pertencer ao público, sendo independente de quaisquer forças políticas ou econômicas. Na França, a independência e imparcialidade são garantidas pelo CSA. Há canais para a Assembléia Nacional e para o Senado. A função destes é tornar públicos os atos dos representantes, isto é, fazer a mediação entre estes e os cidadãos. Nestes não são permitidas propagandas, mas nos outros elas podem ser difundidas. A Suécia também prega esta independência. É financiada pela taxa de uso dos aparelhos, assim como o norueguês⁴². O sistema canadense possui os mesmos princípios do suéco⁴³. Há uma série de restrições pessoais para a obtenção de permissões. Dentre elas se destaca o fato de não poder ter nenhuma liga-

³⁸ Entrevista concedida para o jornal "Estado de S. Paulo" em 18/05/2001.

³⁹ Bustamante, Enrique. "TV and public service in Spain: a difficult encounter

⁴⁰ Wolton, Dominique. *O elogio do grande público*. p. 360.

⁴¹ A democratização ressuscitou os movimentos nacionalistas e a Constituição de 1978 reconheceu o direito destes grupos de possuírem seu próprio canal. O objetivo era preservar e enriquecer os costumes e tradições regionais e dar informações imparciais. Mas foi, na verdade, resultado de fatores políticos e não de um esforço para democratizar a TVE. Este serviço regional é totalmente independente do nacional. São providos por corporações autônomas, diferente do da Alemanha onde há centros de produção regionais, com leis estaduais.

⁴² A taxa de uso na Alemanha para este ano é de U\$ 17 por mês. Já na Suécia é de U\$ 200 por ano.

⁴³ Estes serão explorados com mais detalhe na próxima seção.

ção com as redes privadas⁴⁴. O seu financiamento não está muito claro: é feito um investimento de recursos provenientes do Ministério das Finanças em aplicações rentáveis. E é estabelecido que a fonte de financiamento não pode comprometer a liberdade de expressão e jornalística (§46. 1(1); 53 a70).

A TV pública nos EUA foi esvaziada em suas funções e perdeu espaço para as comerciais. O Fundo para Radiodifusão Pública foi se tornando cada vez menor, o suporte federal não é mais suficiente e as emissoras comerciais lutam para ocupar este espaço.

Na tabela 5 podemos ver como são financiadas as emissoras públicas nestes países. Em alguns países, as emissoras privadas devem pagar uma taxa que é chamada de *taxa de difusão sonora*. Na Inglaterra, parte da verba da rede pública é proveniente da venda de produtos dos programas difundidos pela BBC.

Os sistemas de radiodifusão e a democracia

O sistema de radiodifusão de um país reflete a democracia existente no mesmo. Seguindo o mesmo raciocínio, pode-se afirmar que cada modelo se aproxima das concepções de democracia apresentadas neste artigo.

As variáveis determinantes para enquadrar um sistema de mídia nas correntes teóricas estão relacionadas com a liberdade de expressão. Este preceito liberal foi incorporado em muitas constituições políticas. Reflete a luta inicial dos liberais pela liberdade de imprensa contra o controle exercido pelo Estado sobre o conteúdo das publicações no contexto dos governos absolutistas. Esta publicidade era fundamental para fiscalizar as ações dos governantes. Os únicos limites aceitáveis são: a publicação de obscenidades e de material com conteúdo subversivo. A interpretação desta liberdade tem sido equivocada: é usada para defender os interesses dos grandes proprietários de mídia, assim como foi no passado usada para defender a propriedade dos senhores feudais. Em sociedades onde não prevalece esta idéia liberal, a liberdade de expressão é entendida de outra forma: é um direito dos

⁴⁴ Não pode ser proprietário, diretor ou ter cargo de grande importância em emissoras privadas; não pode ter interesse nem estar envolvido na produção e distribuição de programas primariamente destinados às emissoras privadas (§38(l), ato de radiodifusão)

cidadãos e deve ser protegido contra as influências negativas. Por isto, o controle mais rígido do conteúdo programático não é considerado um ataque a esta liberdade.

Um sistema de radiodifusão que reflita uma concepção substantiva de democracia possui elementos característicos da democracia participativa e da deliberativa. O mais característico da participativa são as janelas abertas para a difusão de programas produzidos por organizações da sociedade civil, seja através do tempo de antena, seja através das emissoras comunitárias. Estas representam um espaço para auto-expressão, no qual estas entidades apresentam os seus pontos de vista e eventos com critérios de seleção dos fatos considerados relevantes diferentes dos das empresas jornalísticas comerciais. Desta forma, contribui para diversificar a imagem da realidade social apresentada pelos meios de comunicação. É uma forma de garantir a pluralidade.

Foi afirmado anteriormente que os meios de comunicação de massa são instâncias de representação na medida que fornecem aos indivíduos uma imagem do mundo no qual estão inseridos. É uma concepção equivalente ao conceito de representação política descritiva de acordo com a tipologia de Hanna Pitkin. Segundo esta, o Parlamento é uma espécie de microcosmo que reflete perfeitamente a diversidade social. O mais importante não é “o que” os representantes fazem e sim “quem” eles são⁴⁵. Não é uma concepção de representação desejável, por desviar a atenção da ação dos representantes. No entanto, ao ser feita a aproximação para o caso da mídia, é pertinente. Procura-se espelhar a diversidade cultural e política no conteúdo programático dos meios de comunicação. Importa destacar *quem*, *o quê* e *como* está sendo retratado. Distancia-se da concepção liberal também pelo fato de valorizar a expressão dos grupos: não está centrada nos indivíduos.

Os países que conseguiram organizar os seus sistemas de radiodifusão de forma a refletir esta concepção substantiva de democracia são aqueles que possuem sistemas públicos fortes e independentes. São eles Canadá, Suécia, Noruega, França, Inglaterra e Alemanha.

Os canadenses, ao estruturarem o seu sistema de radiodifusão, optaram por um modelo oposto ao dos EUA. Esse possui elementos público, privado e comunitário. É um sistema mais comprometido

⁴⁵ Pitkin, Hanna Fenichel. *The concept of representation*.

Tabela 5 – Financiamento das emissoras públicas

	Suécia	EUA	Alemanha	Noruega	França	Inglaterra	Portugal	Espanha	Argentina	Canadá	Itália
Doações, contribuições, heranças...	-	Sim	Não	-	-	-	Não	Não	Sim	-	-
Verba incluída no orçamento federal	-	Sim	Não	-	Sim	Sim	Sim	Sim	-	-	-
Verba de publicidade	Não	Sim	ARD: 12% ZDF: 4%	Não	TV3: 18%	-	44%	TVE: 97% TV3: 50%	Sim*	-	32%
Taxa de uso de aparelho televisivo	sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim (TVE)	Não	-	-
Taxa de difusão sonora	-	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim	Não	Sim	-	-
Outros	-	-	-	Procedimento de venda de aparelhos	-	Venda de publicação e direito subsidiário	-	-	Verba do processo de privatização	Aplicação em fundos	-

* Só em áreas fronteiriças e de fomento. As percentagens provenientes de verba publicitária foram retiradas do livro de Dominique Wolton.

com a democracia: o estímulo ao setor independente de produção é um meio de garantir o acesso da população a diversas expressões culturais e opiniões. E esta programação não deve ser adquirida pelas emissoras comerciais. É obrigação dos licenciados manterem a sua audiência bem informada a respeito das questões e posições dos candidatos.

O mais interessante no sistema canadense é a qualidade do seu elemento público. Os princípios orientadores destas emissoras refletem a representação descritiva. Além de difundir uma variedade de programas informativos, de entretenimento e educativos, deve retratar as variedades culturais das regiões canadenses, a natureza multicultural e multi-racial e de ser difundido em francês e em inglês. Não há indício de dependência do poder público nem do econômico.

O elemento comunitário tem como função contribuir para a diversidade em três níveis: a programação deve ser diferente e complementar tendo natureza não lucrativa; deve ser diferente dos outros elementos transmitindo grande diversidade de expressões orais, inclusive a produção cultural das minorias. A legislação canadense vai além ao estabelecer que as operadoras de TV a cabo deverão operar um canal comunitário para assegurar que os membros das comunidades terão acesso ao sistema de radiodifusão.

Na Suécia, questões-chaves que mostram o comprometimento do sistema com a democracia aparecem de forma mais clara. É o sistema de radiodifusão analisado que apresenta mais características da democracia deliberativa. Há vários elementos que demonstram a maturidade da sua estrutura legal. Como exemplo, está estabelecido que a SVT (TV pública) deve ter em mente o prestígio especial do qual goza a TV no momento de montar a programação (§ 7). O potencial desta deve ser explorado de forma a estimular a criatividade (§11). As atividades como um todo devem refletir os conceitos fundamentais de uma sociedade democrática. Apresenta uma concepção descritiva de representação por estabelecer que “a SVT deve oferecer programas que espelham o caráter multicultural da Suécia contemporânea e espelham a vida cultural de outros países (§ 13). E a SVT tem a responsabilidade de levar em consideração as necessidades das minorias lingüísticas e étnicas” (§ 14)⁴⁶. Deve retratar os interesses das minorias.

⁴⁶ Com atenção especial para as esferas culturais finlandesas, Samé (minorias indígenas suecas) e Tornedal finlandesa (Tornedalen é uma terra fronteiriça entre a Suécia e a Finlândia). Com o intuito de atender este requerimento deve haver uma divisão de tarefas entre a TV e as rádios públicas.

O sistema de radiodifusão neste país é o que mais se aproxima da concepção deliberativa da democracia porque requer que as notícias estimulem a discussão e ilustrem os eventos correntes difundindo as informações que os cidadãos precisam para estarem bem informados e serem capazes de formar opiniões em matéria de importância cultural e sócio-econômica (§10). A imprensa deve examinar as organizações, autoridades e firmas privadas que exerçam influência sobre as políticas que afetam o público e cobrir as atividades destes órgãos: há um princípio de publicidade não só dos atos governamentais, mas também de tudo que possa exercer influência sobre estes. Existe grande preocupação em formar uma cidadania informada, participativa e com hábito de discutir os assuntos públicos. Ainda de acordo com o §9 a imprensa “deve capacitar as pessoas oferecendo diversidade de opinião, levando em consideração a variedade de condições e capacidades presentes no público em geral”. Também possui emissoras comunitárias e, assim, um elemento de democracia participativa.

A França é um país com grande diversidade cultural, mas a concepção descritiva de representação não está tão clara como nos dois casos anteriores. Mas há várias medidas para garantir esta diversidade. O respeito ao pluralismo e à independência é a principal preocupação dos franceses principalmente com relação à expressão de diferentes pontos de vista sobre questões políticas e de interesse geral: estas não podem estar ligadas aos interesses dos acionistas e o público deve se beneficiar do seu conteúdo. Há a consciência de que em uma sociedade capitalista isto só estará garantido se existir multiplicidade tanto dos centros difusores quanto dos produtores. Por isto, são estabelecidos limites restritos à propriedade das empresas de comunicação; recomendações direcionadas aos editores e distribuidores e ainda é levada em consideração a participação de uma pessoa em empresas jornalísticas e publicitárias quando a mesma está se candidatando a uma autorização para operar serviços de radiodifusão. Devem ser ofertados “programas que favoreçam o debate democrático, troca entre diferentes partes da população, inserção social (...) concorrência ao desenvolvimento e difusão da criação intelectual e artística dos conhecimentos cívicos, econômicos, sociais”(art. 43.11). Os programas especialmente dedicados à informação, formação e inserção do cidadão na vida pública são transmitidos pelos canais das instâncias legislativas nacionais.

Na Alemanha foi adotado um sistema descentralizado por acreditar-se que este seria a melhor alternativa para garantir a expressão da

sua diversidade cultural, lingüística e regional. E é desta forma que se observa a concepção descritiva de representação. Cada Estado define as medidas mais adequadas e quais setores deveriam ter presença garantida na mídia e a forma mais eficaz de garantir a pluralidade e o surgimento de pontos de vista alternativos. Por ser federalizado, em alguns estados há elementos característicos da democracia participativa e em outros não. Por exemplo, em Renânia do Norte-Westfalia (um dos maiores estados da Alemanha), há um elemento de rádio comunitário nas comerciais. É a *Bürgerfunk* (Radiodifusão do Cidadão). São fixadas duas horas diárias para a difusão de programas não comerciais produzidos por grupos comunitários financiados pela agência reguladora deste Estado.

A Noruega também possui forte tradição democrática e seu sistema de radiodifusão reflete isto. O seu sistema público é forte e independente. Neste país o debate sobre os meios de comunicação é intenso. A necessidade de refletir a pluralidade de pontos de vista e diversidade cultural não é fixada claramente na lei. Mas isto está implícito na medida que as emissoras são obrigadas a apresentar um relatório com estatísticas anuais da programação. Um outro fator que contribui são os limites à propriedade visando diversificar as fontes de informação de forma que nenhuma tenha grande peso na formação de opinião. Os programas que visam o desenvolvimento do indivíduo não podem ser interrompidos por comerciais e a integridade editorial da companhia de radiodifusão com relação ao conteúdo e forma de apresentação deve ser preservada quando o programa é patrocinado. São medidas que visam evitar que sejam contaminados pelo comercialismo. O mesmo vale para a programação destinada às crianças⁴⁷. A função do serviço de radiodifusão é formar uma cidadania informada. O que mostra uma concepção substantiva de democracia: há uma preocupação de capacitar os indivíduos para participar de forma mais responsável na política.

O sistema inglês é modelo tanto para os sistemas públicos implementados nestes países como para as emissoras privadas da Inglaterra. Possui, segundo McChesney, a melhor regulação do setor privado⁴⁸. De forma geral, as emissões devem retratar os eventos que

⁴⁷ O Ombudsman do Consumidor é o órgão que fiscaliza o cumprimento destas medidas, por ser o responsável pelas propagandas e patrocínios. Os programas informativos, documentários, religiosos e infantis são os que devem ser preservados. E os comerciais também não podem ser difundidos nos feriados religiosos.

⁴⁸ McChesney, Robert. *Rich media, poor democracy*.

ocorrem na vida real e as notícias devem ser precisas e imparciais. Há normas para garantir a expressão de opiniões e produções culturais alternativas: existe uma reserva de 25% para os programas das produtoras independentes. A limitação na participação nos órgãos provedores de notícias também é uma medida válida quando o objetivo é criar condições para o afloramento da diversidade na difusão de informações⁴⁹.

Nestes países podemos perceber que a mídia é regulada de forma que a imprensa cumpra o seu papel enquanto provedora de serviço público fundamental para a democracia. A função é bem próxima à exercida pela imprensa na esfera pública habermasiana. E o fator diferencial é a existência de um setor público independente e forte.

Nos outros países, os sistemas de radiodifusão possuem características da democracia liberal. O debate sobre a democratização dos meios de comunicação de massa ainda é incipiente e não resultou em medidas práticas eficazes. Em alguns, como o México e os EUA, prevalecem os interesses dos grandes empresários de mídia e o valor que se expressa de forma mais clara é o comercialismo. Já nos outros – que passaram por experiências de governos não democráticos – as estruturas legais ainda apresentam falhas consideráveis, permanecendo muito fragmentadas. O caso dos países sul-americanos é ainda mais grave, já que as leis são as mesmas de suas ditaduras militares. Nestes países, o processo de consolidação democrática depende de uma reforma estrutural da radiodifusão. No geral, não há medidas para estimular a discussão e a participação responsável.

Os princípios orientadores da legislação chilena são: o pluralismo e a liberdade de expressão. Esta prevalece sobre aquela: o que talvez seja a principal falha da estrutura legal deste país. O pluralismo é definido como cobertura equilibrada dos diversos pontos de vista e respeito dos assuntos públicos. Fala-se em trato equitativo destes. Mas a própria lei estabelece que estes critérios são flexíveis pelo intuito de contrabalançar a “exigência de cobertura pluralista com a liberdade dos canais decidirem quando, como e em que medida cobrem os fatos noticiosos e as diversas opiniões”⁵⁰. Em outras palavras, uma empresa jornalística tem plena liberdade para decidir como deve ser retratada a realidade social, já que o mérito noticioso dos eventos fica a cargo dos

⁴⁹ É uma das medidas para evitar a concentração vertical dos meios de comunicação de massa.

⁵⁰ Diretiva sobre o pluralismo na televisão para o período de eleição presidencial.

jornalistas. Isto significa que está sujeito aos efeitos da censura invisível da qual trata Bourdieu⁵¹. Não há medidas eficazes para criar uma democracia participativa nem incentivar a discussão. A julgar pela estrutura legal da mídia neste país, pode-se afirmar que a democracia só existe mesmo a nível procedimental.

A lei argentina é mais clara do que a chilena: reconhece a centralidade da mídia na promoção de cidadania e o caráter público do serviço que esta desempenha ao estabelecer que “o conteúdo das emissões de radiodifusão deve propiciar a elevação da moral da população, o respeito à liberdade, a solidariedade social, dignidade das pessoas humanas o respeito pelas instituições da República, a fixação da democracia e a preservação da moral cristã”(art. 5). Mas não existem requerimentos programáticos para garantir o equilíbrio e o pluralismo das informações. Os princípios do estatuto são muito vagos. O serviço oficial tem como papel cobrir as lacunas das emissoras privadas oferecendo programação capaz de atender o elevado nível cultural da nação e difundir programas educativos e ainda programação voltada para os incapacitados. Não há nenhum artigo ressaltando a função pública do jornalismo, exigindo imparcialidade no tratamento dos dados, por exemplo. É apenas definido que não deve produzir comoção pública (art. 18). Argumenta-se que o pluralismo é garantido pelo fato da propriedade estar fragmentada, mas esta medida sozinha não garante a expressão da diversidade cultural. A acessibilidade das pessoas ao meio também é limitada, já que não existem emissoras comunitárias nem espaço na programação normal para difundir programas produzidos pela sociedade.

Apesar da população argentina possuir um nível cultural mais elevado, tendo acesso aos outros meios de informação sem depender exclusivamente da TV, ainda faltam medidas para aprofundar a democracia. Há uma aparente satisfação pelo fato de não haver concentração da propriedade, ou seja, a solução econômica proposta pelos liberais.

Os processos de transição democrática em Portugal e na Espanha são considerados exitosos, mas a reforma realizada no setor de mídia não é suficiente para aprimorar esta democracia: falta maturidade e

⁵¹ Relacionados com os critérios de seleção das notícias. Como exemplo podemos citar o fato de que os jornalistas buscarem o que é original e isto acaba levando tanto à banalização do conteúdo quanto à valorização de assuntos que não são relevantes para o exercício da cidadania. Bourdieu, Pierre. *Sobre a televisão*.

organicidade. Os seus sistemas públicos são ainda dependentes tanto do mercado quanto do poder governamental. O que faz com que as informações significativas para o exercício da cidadania não sejam imparciais. Em Portugal, formalmente há obrigação de promover pluralismo, imparcialidade, expressão da diversidade cultural, dentre outras que são fundamentais para retratar a realidade social com mais fidelidade (arts. 44 a 46 da Lei da Televisão). Mas, na prática, é um instrumento do poder governamental⁵². Foi feita a abertura para o setor privado, mas a regulação do seu conteúdo é muito superficial, baseando-se essencialmente nos princípios da União Européia, como ocorre também na Espanha e na Itália.

Não há menção a emissoras comunitárias em Portugal, mas algumas entidades da sociedade civil têm direito a um tempo de antena⁵³. Mas é apenas uma medida em meio a muitas outras que devem ser desenvolvidas.

Os modelos italiano e espanhol são exemplos de leis imaturas e fragmentadas. Eles não incorporam nenhum elemento das correntes contra-hegemônicas da teoria democrática. Não há espaço para os indivíduos se expressarem nem mesmo medidas eficazes para que a TV forneça os elementos necessários para estimular a discussão e o sistema público é muito dependente.

O México possui a estrutura mais liberal. É o único que não estabelece limites para a propriedade dos meios de comunicação e regula de forma muito superficial a programação. O contexto de criação desta lei foi marcado por descrença política com relação ao Estado e este permaneceu ausente. A estrutura montada favorece o domínio dos grandes empresários. Só o Estado pode conceder autorizações para difundir, mas estas não são baseadas em critérios objetivos: é uma decisão política que fortalece o compromisso entre concessionários e governantes.

A lei é omissa com relação à regulamentação do conteúdo. É estabelecido que “o Estado deve vigiar e proteger a atividade de radiodifusão para que esta cumpra a sua função social” (art. 4). Mas esta função não está relacionada com a democracia. É definida como “o

⁵² Traquina, Nelson. “Portuguese television: the politics of savage deregulation”.

⁵³ São elas os partidos políticos, as organizações sindicais, profissionais, e representativas das atividades econômicas, as associações de defesa do consumidor e do meio ambiente e as ONGs que promovam igualdade de oportunidade e a não discriminação.

fortalecimento da integração nacional e o melhoramento da integridade humana” (art. 5). Não há medidas que garantam o pluralismo: as orientações para a programação cultural são muito vagas.

A sociedade americana é por vezes citada como exemplo de democracia. Esta afirmação é baseada na liberdade e igualdade de direitos dos indivíduos. Mas, na verdade, é um país de grandes consumidores e pequenos cidadãos. É o que Robert Entman, citado por McChesney, chama de “democracia sem cidadãos” e o seu sistema de mídia contribui para perpetuar este estado de coisas⁵⁴. É inegável que ele corresponde à concepção liberal de democracia até mesmo porque esta foi elaborada através da observação desta sociedade. Os autores liberais procuram “descrever” uma concepção de democracia que seja pertinente com a realidade. Daí a afirmação schumpeteriana de que o cidadão comum é apático e irracional frente aos assuntos públicos. Na verdade, seguindo os argumentos de Pateman e Macpherson, esta apatia não é natural. Há uma falha na formação destes indivíduos enquanto cidadãos⁵⁵. E o sistema de mídia americano contribui para este estado de coisas. Quando Schumpeter desenvolveu sua teoria já havia um clima de apatia política: não existia tradição de debater os temas da agenda política. Não porque as pessoas eram desinteressadas, mas porque estes não eram apresentados aos indivíduos. O próprio Ato de Comunicações foi aprovado sem debate público, não em função de um consenso na sociedade em torno da sua estrutura: diversos segmentos sociais eram contra as emissoras comerciais. Mas pelo fato desta discussão não ter tido visibilidade na mídia. Isto fez com que o *lobby* dos proprietários obtivesse várias vitórias. O Ato não incorpora nenhum valor democrático nem estimula a diversidade cultural: predomina o comercialismo. Até a disputa por cargos públicos é marcada por este, já que a visibilidade tem de ser comprada.

Tanto o México quanto os EUA incorporaram o princípio do livre mercado, considerado a melhor alternativa nas opiniões de Dahl e Sartori. No entanto, a experiência destes países mostra que estes mecanismos são falhos e levam à concentração, aumentando o poder político dos grandes empresários. Uma outra limitação desta proposta liberal é o fato de que a simples existência de vários centros de

⁵⁴ McChesney, Robert. *Rich media, poor democracy*, p. 2, University of Illinois Press, 1999.

⁵⁵ Ramos, Paola Novaes. *Albeamento decisório eleitoral: o significado dos votos em branco, votos nulos e abstenções eleitorais para democracias representativas contemporâneas*.

difusão não garante a expressão de pontos de vista alternativos, já que o comercialismo também contamina a seleção de notícias e o jornalismo acaba não sendo tratado como um serviço público essencial. A existência de emissoras públicas poderia ser uma alternativa a este tipo de seleção, mas nos EUA o seu espaço foi ocupado pelas comerciais.

Considerações finais

A partir da análise apresentada neste artigo, podemos perceber a relação existente entre a organização dos sistemas de radiodifusão e a prática democrática. Vimos que cada modelo apresentado reflete uma concepção de democracia, de acordo com os argumentos dos principais autores das correntes liberal, participativa e deliberativa de democracia. É possível haver discrepâncias na análise das legislações estrangeiras, uma vez que textos legislativos permitem entendimentos variados de um mesmo item. No entanto, podemos notar que a independência do sistema público seja do poder político seja do econômico e a existência de outros mecanismos para garantir a diversidade programática, além dos limites de propriedade, são fundamentais quando a democracia em mente vai além da procedimental.

No momento em que está sendo discutida a reformulação do sistema de radiodifusão no Brasil, é de fundamental importância conhecer estas alternativas legislativas e a concepção democrática que elas refletem. Isto porque a democracia que queremos construir depende, em parte, de como será realizada a reestruturação deste setor.

Bibliografia

- Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações). *A participação do capital estrangeiro em empresas de radiodifusão no Brasil. Uma contribuição ao debate: análise comparativa de legislação estrangeira* (mimeo). Brasília: Anatel, 1999.
- Blanco, Vitor Sampaio e Jan Van den Bulk. "Regions VS states and cultures in the EC media policy debate: regional broadcasting in Belgium and Spain". *Media, Culture & Society*. Vol. 17, nº 2. Abril, 1995.
- Bourdieu, Pierre. *Sobre a televisão*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- Bustamante, Enrique. "TV and public service in Spain: a difficult encounter". *Media, Culture & Society*. Harrow. Vol. 11, nº 1, Jan. 1989.

- Cohen, Joshua. "Deliberation and democratic legitimacy", in Bohman, James e William Regh (eds). *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. Cambridge (Mass.): The MIT press, 1997
- Dahl, Robert A.. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.
- Downs, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.
- Elster, Jon. "The market and the fórum: three varieties of political theory" em Bohman, James e William Regh (eds). *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. Cambridge (Mass.): The MIT Press, 1997.
- Esteinou, Javier Madrid. *El Estado mexicano y el derecho a la información. Autorregulación o reglamentación de la comunicación?* Documento apresentado no "Sexto anuário de investigação on-line. Disponível no site <http://www.ceneic.org.mx/anuarioVI/documento6.html>.
- Habermas, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- Held, David. *Models of democracy*. 2ª edição. Stanford: Stanford University Press, 1996.
- Pateman, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- Mcchesney, Robert W. *Rich media, poor democracy: communication politics in dubious times*. Urbana: University of Illinois Press, 1999.
- Miguel, Luis Felipe. "Um ponto cego nas teorias da democracia: os meios de comunicação". *BIB- Revista Brasileira de Informação bibliográfica em Ciências Sociais*, nº 49. S. Paulo, 2000.
- Pitkin, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1968.
- Portes, Vicent. "The re-regulation of television pluralism, constitutionality, and the free market in USA, West Germany, France and the UK". *Media, Culture & Society*. Harrow Vol. 11 nº 1. Jan. 1989.
- Ramos, Paola Novaes. *Alheamento decisório eleitoral: o significado de votos brancos, votos nulos e abstenções eleitorais para democracias representativas contemporâneas*. Monografia de conclusão de curso. Brasília: Depto de Ciência Política da Universidade de Brasília, 2001.
- Sartori, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Ática, 1994.
- _____. *Homo Videns: la sociedade teledirigida*. Buenos Aires: Taurus, 1998.
- Tavares, Walquíria Menezes Leitão. *Restrições a investimentos estrangeiros em empresas jornalísticas e de radiodifusão em outros países*. Estudo técnico específico. Consultoria Legislativa – núcleo 8º . Área XIV. Câmara dos Deputados. data: 24/05/99.
- Thompson, John B. *Ideologia e Cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa*. Petrópolis: Vozes, 1995.
- _____. *A mídia e a Cultura moderna: uma teoria social da mídia*. Petrópolis: Vozes, 1998.

- Traquina, Nelson. "Portuguese television: the politics of savage deregulation". *Media, Culture & Society*, Vol.17, nº 2, 1995.
- Wolf, Mauro. *Teorias da comunicação*. 4ª ed..Lisboa: Presença, 1995.
- Wolton, Dominique. *Elogio do grande público: uma teoria crítica da Televisão*. Porto Codex: Asa, 1999.
- Zuleta- Pueceiro, Enrique. "The argentine case: television in the 1989 Presidential election" em Skdimore, Thomas (ed.) *television, politics and the transition to democratic in latin america*. Woodrow Wilson Press, 1993.

Leis e decretos:

- Alemanha. Tratado geral entre os estados federados, 31/08/991.
- Argentina. Lei nº 22.285, 15/07/1980.
- _____ DEC. nº 286/91 e modificações (DEC. 425, de 16/04/98; DEC. nº 909, de 23/08/99)
- _____ DEC. 1005, de 10/07/99.
- Canadá. Ato de radiodifusão de 1991.
- _____. Diretiva Inelegibilidade dos não canadenses
- _____ Diretiva Inelegibilidade para aquisição de licenças de radiodifusão.
- _____ Regulação dos serviços especializados.
- Chile. Lei nº 18.838.
- _____ Normas legais do Conselho Nacional de Televisão
- _____ Constituição Política do Chile, art. 19.
- Espanha. Lei nº 4, de 10/01/1980
- _____ Lei nº 31, de 18/12/1987.
- _____ Lei nº 10, de 03/05/1988.
- _____. Lei nº 11, de 08/04/1991.
- _____ Lei nº 29, de 07/06/1999.
- Estados Unidos da América. Ato de radiodifusão de 1934.
- _____ Ato de Telecomunicações de 1996.
- França. Lei nº 86-1067, de 30/07/1986 e subseqüentes alterações.
- Inglaterra. Ato de radiodifusão de 1990.
- _____. Ato de radiodifusão de 1996.
- _____. Código de programas da CIT.
- Itália. Lei nº 223, de 06/08/1990.
- _____ DEC. nº 255, de 27/03/1992.
- _____ Lei nº 650, de 23/12/1996.
- _____ DEC nº 15, de 30/01/1999.
- _____ Lei nº 28, de 28/02/2000.
- México. Lei Federal de Rádio e Televisão.

- _____. Regulamentação da Lei Federal de Rádio e Televisão e Indústria Cinematográfica relativa ao conteúdo das Transmissões.
- _____. Constituição mexicana: artigos 6 e 28.
- Noruega. Ato nº 127 relativo à Radiodifusão, de 04/12/1992.
- _____. Ato relativo à aquisição de empresas jornalísticas e de radiodifusão.
- _____. Regulamentação nº 153, de 28/02/1997.
- Portugal. Lei nº 31-A, de 14/07/1990 (Lei da Televisão).
- _____. DEC. 237, DE 05/08/1998.
- _____. Lei nº 4, de 23/02/2001 (Lei da Rádio).
- Suécia. Ato de Rádio e Televisão.
- _____. Alvará dos serviços de radiodifusão na Suécia.

Periódicos

- Labaton, Stephen. Mídia dos Estados Unidos reduz os seus limites a sua expansão. *Folha de São Paulo*, São Paulo 22 de abril de 2001, página A-20.
- Owen, Richard. TV estatal na mira do novo governo italiano. *Estado de São Paulo*. São Paulo, 18 de maio de 2001.
- “Berlusconi vai controlar 90% da audiência italiana”. *Estado de São Paulo*. São Paulo, 18 de maio de 2001.