

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MAXIMILIANO SALVADORI MARTINHÃO

CÓDIGO BRASILEIRO DE TELECOMUNICAÇÕES (CBT), UM SEXAGENÁRIO!
AVALIAÇÃO DA NECESSIDADE DE SUA ATUALIZAÇÃO A PARTIR DE
PESQUISA QUALITATIVA MULTISSETORIAL E APLICAÇÃO DE MÉTODO DE
DECISÃO MULTICRITÉRIO.

Brasília

2023

Maximiliano Salvadori Martinhão

**CÓDIGO BRASILEIRO DE TELECOMUNICAÇÕES (CBT), UM SEXAGENÁRIO!
AVALIAÇÃO DA NECESSIDADE DE SUA ATUALIZAÇÃO A PARTIR DE
PESQUISA QUALITATIVA MULTISSETORIAL E APLICAÇÃO DE MÉTODO DE
DECISÃO MULTICRITÉRIO.**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas.

Área de concentração: Radiodifusão, Legislação, Modernização, Governança e Gestão pública.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Gaetani

Brasília

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Martinhão, Maximiliano Salvadori

Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), um sexagenário!
Avaliação da necessidade de sua atualização a partir de pesquisa
qualitativa multisetorial e aplicação de método de decisão multicritério
/ Maximiliano Salvadori Martinhão. – 2023.

131 f.

Dissertação (mestrado) – Escola Brasileira de Administração
Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.
Orientador: Francisco Gaetani.
Inclui bibliografia.

1. Radiodifusão – Aspectos políticos - Brasil. 2. Telecomunicações
- Administração. 3. Políticas públicas. 4. Governança. I. Gaetani,
Francisco. II. Fundação Getulio Vargas. Escola Brasileira de
Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação
Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 384

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

MAXIMILIANO SALVADORI MARTINHÃO

“CÓDIGO BRASILEIRO DE TELECOMUNICAÇÕES (CBT), UM SEXAGENÁRIO! AVALIAÇÃO DA NECESSIDADE DE SUA ATUALIZAÇÃO A PARTIR DE PESQUISA QUALITATIVA MULTISSETORIAL E APLICAÇÃO DE MÉTODO DE DECISÃO MULTICRITÉRIO”.

DISSERTAÇÃO APRESENTADA AO CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

DATA DA DEFESA: 11/09/2023

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

PRESIDENTE DA COMISSÃO EXAMINADORA: PROFº FRANCISCO GAETANI

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>
PROFº FRANCISCO GAETANI
ORIENTADOR

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>
PROFº EDER EUSTÁQUIO ALVES
MEMBRO EXTERNO

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>
PROFº ROBERTO DA COSTA PIMENTA
MEMBRO INTERNO

RIO DE JANEIRO, 11 DE SETEMBRO DE 2023.

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>
PROFº FLAVIO CARVALHO DE VASCONCELOS
DIRETOR

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>
PROFº ANTONIO DE ARAUJO FREITAS JUNIOR
PRÓ-REITOR DE ENSINO, PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

Dedico este trabalho a minha esposa Ana e filhos Enzo e Lucas, e a todos amigos que contribuíram para aumentar minha compreensão, admiração e respeito pelos serviços de radiodifusão.

AGRADECIMENTOS

Essa dissertação de mestrado inclui meus agradecimentos a todos os que, de diversas formas, contribuíram para a conclusão do curso na FGV-EBAPE.

Agradeço a meus familiares que acreditaram em mim e sempre me incentivaram a seguir evoluindo nos estudos perante os desafios do aprendizado.

A meu orientador, Professor Dr. Francisco Gaetani, minhas homenagens por aumentar minha admiração aos seus trabalhos na área pública e agradecimento pelo apoio e orientação na realização desta pesquisa.

Aos parceiros de longa data do setor de radiodifusão e comunicações, de todos os setores, que ajudaram na obtenção dos materiais para construção do estudo, pelas entrevistas generosas na fase qualitativa deste trabalho e, ainda, por suas observações ao longo da minha vida profissional como gestor público.

Aos amigos e colegas do Ministério das Comunicações e Anatel que me apoiaram e contribuíram significativamente para ampliar os meus conhecimentos sobre a radiodifusão, e, em especial, àqueles que me auxiliaram na realização deste trabalho com a apresentação de contribuições, entrevistas generosas na fase qualitativa desta pesquisa, pontos de vistas, opiniões, etc.

Aos professores e colaboradores da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV) que se esmeraram ao longo de um mundo em pandemia para guiar os ensinamentos remotos sem prejuízo ao aprendizado e a ampliação dos meus conhecimentos acadêmicos relacionados à administração pública.

E aos colegas de turma do mestrado com os quais atravessei a pandemia, o ensino remoto, e com quem aprendi bastante sobre as diferentes situações e desafios por que passa a administração pública.

Por fim, aos membros da banca, Prof. Dr. Roberto Pimenta e Dr. Eder Eustáquio Alves que se dispuseram a colaborar com o trabalho, pelas contribuições efetuadas.

“Se nossos homens não tiverem a coragem de retificar os próprios erros iniciais, sem essa ductilidade salvadora, não atingiremos Porto Seguro. Na vida pública, a bravatura não é a temeridade de morrer como um homem, mas a inteligência de ceder como um político.”

Assis Chateaubriand – 21.1.1937

RESUMO

Objetivo: O objetivo principal da pesquisa consistiu em analisar a necessidade de atualização da Política Pública do setor de radiodifusão – o Código Brasileiro de Telecomunicações – CBT, de 1962, a partir de entrevistas com especialistas do setor. Essa análise é relevante por se tratar da legislação que determina a forma como a administração pública atua perante a radiodifusão. Além disso, num cenário de rápido desenvolvimento tecnológico, é importante analisar se o modelo definido por essa legislação de 60 anos atrás, permanece capaz de tratar dos desafios atuais da radiodifusão.

Metodologia: O estudo adotou uma abordagem qualitativa. Para tanto, foram realizadas entrevistas com especialistas em radiodifusão de diversos setores (Governamental, Setor Privado, Academia e Terceiro Setor) sobre a capacidade do CBT de regular a radiodifusão, além de levantamento bibliográfico e documental sobre o tema. Sobre as conclusões do referencial teórico e da pesquisa qualitativa, aplicou-se o método de decisão multicritério para a avaliação da melhor alternativa de Política Pública a ser seguida pela Administração Pública na gestão do setor de radiodifusão com vistas a seu desenvolvimento futuro.

Resultados: A partir dos dados obtidos por meio da pesquisa qualitativa, o primeiro resultado foi a verificação de que há consenso, entre os especialistas consultados, da necessidade de se estabelecer uma nova Política Pública para o setor de radiodifusão. Outro resultado da pesquisa é que essa nova Política deve surgir da revogação do atual normativo, de modo prioritário. Além destes, outro resultado obtido trata da necessidade de a Política Pública inserir, finalmente, o setor de radiodifusão ao modelo de gestão pública previsto na teoria de Estado Regulador. Ademais, o trabalho ainda traz resultados relativos à possibilidade dessa Política Pública promover a implantação de uma gestão pública eficiente, especializada e desburocratizada, com gestão e regulamentos flexíveis, adaptados as necessidades do desenvolvimento tecnológico acelerado.

Limitações: As análises foram conduzidas de acordo com o referencial teórico e a metodologia aplicável. A pesquisa qualitativa possui limitações inerentes ao restrito número de especialistas entrevistados para a resposta ao questionário semiestruturado. Além disso, o material do referencial teórico e os métodos de decisão multicritério possuem limitações quanto a sua interpretação e aplicação ao trabalho em função do número reduzido de entrevistas realizadas sobre o objetivo desta pesquisa. Essas limitações devem ser levadas em consideração ao interpretar os achados e efetuar conclusões sobre o estudo. Apesar dessas

restrições, a pesquisa fornece informações valiosas sobre o estado atual do setor de radiodifusão e os desafios associados à legislação existente.

Contribuições práticas: Os desafios (administrativos e setoriais) impostos pela Política Pública atual de radiodifusão (CBT) a esse setor vêm sendo progressivamente debatidos no campo setorial, jurídico e acadêmico. Quando se trata do futuro desse normativo e dos impactos à administração pública o material existente é escasso e superficial. Dessa forma, este trabalho contribui para o avanço nesse tema e tem o propósito de dar maior clareza às tarefas a serem desenvolvidas pelos agentes públicos responsáveis pelo setor de radiodifusão, ressaltando a importância de modernização do arcabouço legal, de forma a assegurar um futuro sustentável ao desenvolvimento do setor de radiodifusão no Brasil.

Contribuições sociais: Ao se levar em conta a relevância do setor de radiodifusão em oferecer gratuitamente o acesso à informação, entretenimento e serviços à população brasileira, vislumbra-se imediatamente a importância de entender este dinâmico e complexo setor e considerar formas legislativas e regulatórias de sua manutenção à luz da modernização tecnológica e de negócios por qual passa o setor de comunicações no Brasil. Uma nova Política Pública, como apontada nos resultados deste trabalho, voltada para a modernização da radiodifusão e das atividades da administração pública, contribui para a perenidade dos benefícios sociais da radiodifusão diante dos desafios do atual momento das comunicações no Brasil e no mundo.

Originalidade: Este trabalho joga luz sobre a oportunidade de modernização da Política Pública do setor de radiodifusão. A originalidade reside na compilação, num único documento, das motivações apontadas em diversas pesquisas acadêmicas, na pesquisa qualitativa por meio de especialistas do setor de radiodifusão em organização multisetorial, e na aplicação de método de decisão multicritério para a definição da forma preferencial de atualização da Política Pública à luz da contribuição dos especialistas consultados.

Palavras-chave: radiodifusão, política pública, modernização, governança e gestão pública.

Categoria: Dissertação de Mestrado.

ABSTRACT

Purpose: The main objective of the research was to analyze the need for updating the Public Policy in the broadcasting sector - the Brazilian Telecommunications Code (CBT) of 1962, based on interviews with industry experts. This analysis is relevant because it pertains to the legislation that dictates how the public administration operates in the broadcasting sector. Furthermore, in a rapidly evolving technological landscape, it is important to assess whether the model established by this 60-year-old legislation remains capable of addressing the current challenges in broadcasting.

Methodology: The study adopted a qualitative approach. For this purpose, interviews were conducted with broadcasting experts from various sectors (Government, Private Sector, Academia, and Third Sector) regarding the ability of the CBT to regulate broadcasting. Additionally, a bibliographic and documentary review on the subject was carried out. Regarding the conclusions of the theoretical framework and the qualitative research, the multi-criteria decision-making method was applied to assess the best alternative for Public Policy to be pursued by the Public Administration in the management of the broadcasting sector, with a view to its future development.

Findings: Based on the data obtained through qualitative research, the first result was the consensus among the consulted experts about the need to establish a new Public Policy for the broadcasting sector. Another result of the research is that this new Policy should primarily emerge through the revocation of the current regulations. In addition, another result highlights the necessity for the Public Policy to finally integrate the broadcasting sector into the public management model envisioned in the theory of a Regulatory State. Furthermore, the work also yields results regarding the potential of this Public Policy to promote the implementation of efficient, specialized, and streamlined public management with flexible administration and regulations adapted to the needs of rapid technological development.

Research limitations: The analyses were conducted in accordance with the theoretical framework and applicable methodology. Qualitative research has inherent limitations due to the restricted number of experts interviewed for the semi-structured questionnaire. Additionally, the material from the theoretical framework and the multi-criteria decision-making methods have limitations in terms of interpretation and application in this work, given the small number of interviews conducted for the purpose of this research. These limitations should be taken into consideration when interpreting the findings and drawing conclusions

from the study. Despite these constraints, the research provides valuable insights into the current state of the broadcasting sector and the challenges associated with existing legislation.

Practical implications: The challenges, both administrative and sector-specific, posed by the current Public Policy for broadcasting (CBT) in this sector have been progressively debated in the sector, legal, and academic fields. However, when it comes to the future of this regulation and its impacts on public administration, the existing material is scarce and superficial. Therefore, this work contributes to advancing this topic and aims to provide greater clarity on the tasks to be undertaken by the public agents responsible for the broadcasting sector. It underscores the importance of modernizing the legal framework to ensure a sustainable future for the development of the broadcasting sector in Brazil.

Social implications: Taking into account the importance of the broadcasting sector in providing free access to information, entertainment, and services to the Brazilian population, it is immediately clear how crucial it is to understand this dynamic and complex sector. It is essential to consider legislative and regulatory measures for its maintenance in light of the technological and business modernization occurring in the communications sector in Brazil. A new Public Policy, as indicated in the results of this work, focused on modernizing broadcasting and public administration activities, contributes to the sustainability of the social benefits of broadcasting in the face of the current challenges in the field of communications in Brazil and around the world.

Originality: This work sheds light on the opportunity to modernize the Public Policy in the broadcasting sector. Its uniqueness lies in the compilation, within a single document, of the motivations identified in various academic studies, in the qualitative research conducted through interviews with broadcasting experts from a multi-sectoral perspective, and in the application of a multi-criteria decision-making method to determine the preferred form of updating Public Policy based on the input from the consulted experts.

Keywords: broadcasting, legislation, modernization, governance, multicriteria decision method, etc.

Category: Master's Dissertation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Cadeia de valor de serviços de radiodifusão / TV digital	27
Figura 2– Cadeia de valor atualizada de serviços de radiodifusão / TV digital	29
Figura 3– Critério e Alternativas para avaliação do CBT	96

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Audiência de Serviços Audiovisuais	35
Quadro 2- Proporção de audiência de canais de TV de sinal aberto e TV por assinatura no Brasil (novembro de 2019)	36
Quadro 3 - Estoque de processos de radiodifusão na Adm. Pública	47
Quadro 4– Escala Conceitual de SAATY	97
Quadro 5 - Matriz de avaliação de alternativas para o CBT segundo os especialistas do Setor Governamental.....	99
Quadro 6 - Matriz de avaliação de alternativas para o CBT segundo análise dos especialistas do Setor Privado	99
Quadro 7 - Matriz de avaliação de alternativas para o CBT segundo análise dos especialistas do Setor Acadêmico.....	99
Quadro 8 - Matriz de avaliação de alternativas para o CBT segundo análise dos especialistas do Terceiro Setor	100
Quadro 9 - Matriz de avaliação par a par de critério para avaliação do CBT segundo os interesses de análise.....	100

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução do Número de Estações de TV no Brasil.....	32
Tabela 2 – Evolução do Número de Estações de Rádio no Brasil	33
Tabela 3 – Domicílios que possuem equipamento TIC, em relação ao Total de domicílios .	34
Tabela 4 - Mercado Publicitário	37
Tabela 5 – Conteúdo Regional nas Redes Nacionais de Televisão	39
Tabela 6 - Perspectiva Internacional de Atualização da Radiodifusão	61
Tabela 7 – Comparação par a par de critério de avaliação	96
Tabela 8 – Comparação par a par de alternativas em avaliação	97
Tabela 9 – Resultado da análise AHP para o futuro do CBT	101
Tabela 10 – Resultado da pontuação das alternativas avaliadas na análise AHP.....	103

LISTAS DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABERT - Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão;

AHP - *Analytic Hierarchy Process*;

AM – Amplitude Modulada;

Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações;

ANCINE - Agência Nacional do Cinema;

CBT – Código Brasileiro de Telecomunicações;

CENP - Fórum da Autorregulação do Mercado Publicitário;

CEPG – Comitê de Conformidade Ética em Pesquisas Envolvendo Seres Humanos;

CETIC - Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação;

CGU – Controladoria Geral da União;

CONFECOM - Conferência Nacional de Comunicação;

CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito;

CPqD – Fundação Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações;

EBAPE - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas;

FGV – Fundação Getúlio Vargas;

FM – Frequência Modulada;

FNDC - Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação;

INTELSAT - *International Telecommunications Satellite Organization*;

IoT – Internet das Coisas;

LGT – Lei Geral de Telecomunicações;

MDM – Método de Decisão Multicritério;

NPM – *New Public Management*;

OC – Ondas Curtas;

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico;

OM – Ondas Médias;

OT – Ondas Tropicais;

OTT – *Over The Top*;

RadCom – Radiodifusão Comunitária;

RpTV – Repetição de Televisão;

RTR – Retransmissão de Rádio FM;

RTV – Retransmissão de Televisão;

SARC – Serviço Auxiliar de Radiodifusão e Correlatos;

SEAC – Serviço de Acesso Condicionado;

TCU – Tribunal de Contas da União;

TELEBRAS – Telecomunicações Brasileiras S.A.;

TIC – Tecnologia de Informação e Comunicação;

TV – Televisão;

UIT – União Internacional de Telecomunicações;

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura; e

VoD – *Video on Demand*.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	20
2. RADIODIFUSÃO EM CONTEXTO	24
2.1. SERVIÇOS DE RADIODIFUSÃO	24
2.2. PANORAMA DO SETOR DE RADIODIFUSÃO	25
2.2.1. Cadeia de valor e cenário competitivo.....	26
2.2.2. Acesso ao serviço de radiodifusão no Brasil	32
2.2.3. Diversidade de programação	38
3. CONTEXTO NORMATIVO-TEÓRICO E SETORIAL	41
3.1. CÓDIGO BRASILEIRO DE TELECOMUNICAÇÕES (CBT)	41
3.2. CBT NO CONTEXTO DA TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO E ECONÔMICA, POLÍTICA PÚBLICA E REGULAÇÃO SETORIAL	43
3.2.1. Modelo de Gestão Pública decorrente do CBT e suas consequências.....	43
3.2.2. O CBT diante da Teoria Econômica.....	48
3.2.3. Reflexão sobre a Política Pública advinda do CBT	51
3.2.4. Atualidade regulatória e o CBT	53
3.2.5. Falhas de Governo	55
3.3. INFLUÊNCIAS DO CBT NO MERCADO DE RADIODIFUSÃO	56
3.4. AVALIAÇÕES DO CBT POR ORGANISMOS INTERNACIONAIS.....	58
3.4.1. Análise da OCDE sobre o CBT	58
3.4.2. Reflexões da UNESCO sobre o CBT	60
3.4.3. Respostas internacionais ao panorama atual de comunicação.....	61
4. REFERENCIAL	62
4.1. NOVO MARCO REGULATÓRIO PARA A RADIODIFUSÃO.....	63
4.2. AUTORIDADE COMPETENTE PARA RADIODIFUSÃO.....	65
4.3. PROPRIEDADE DE MEIOS DE RADIODIFUSÃO E RESTRIÇÕES A CONCENTRAÇÃO	66

4.4. DIVERSIDADE DE FONTES DE INFORMAÇÃO	67
4.5. PROCESSO DE OUTORGA DE RADIODIFUSÃO	69
4.6. SISTEMA DE RADIODIFUSÃO	70
4.7. OBSERVAÇÕES GERAIS	71
5. METODOLOGIA DE PESQUISA.....	72
5.1. PROPÓSITO	72
5.2. ABORDAGEM	72
5.3. ESCOPO DA PESQUISA.....	73
5.4. PERGUNTA DE PESQUISA	74
5.5. DELIMITAÇÃO DO ESTUDO	75
5.6. REALIZAÇÃO DA PESQUISA QUALITATIVA	75
5.6.1. Seleção de Amostras	76
5.6.2. Método de Coleta.....	78
5.6.3. Realização da Pesquisa	79
5.6.4. Análise de resultados	79
5.7. APLICAÇÃO DO MÉTODO DE DECISÃO MULTICRITÉRIOS (MDM) APÓS A PESQUISA QUALITATIVA.....	80
6. RESULTADOS DA PESQUISA QUALITATIVA	82
6.1. TEMA CENTRAL DA PESQUISA – TEMPESTIVIDADE DO CBT	83
6.1.1. CBT, Atingimento de seus objetivos inaugurais	83
6.1.2. CBT, Necessidade de um novo marco legal para o setor de radiodifusão.....	84
6.2. TEMAS OPERACIONAIS DE ANÁLISE.....	86
6.2.1. CBT, Existência de fatores que pressionam pela sua alteração	86
6.2.2. Instituições Públicas Competentes.....	87
6.2.3. Capital Nacional e propriedade de empresas de radiodifusão	89
6.2.4. Limites de outorgas.....	90
6.2.5. Processo de outorga	91

6.2.6.	Plano Básico de Radiodifusão	93
6.2.7.	Tipo de Emissoras.....	93
6.3.	MANIFESTAÇÃO DE REPRESENTANTE DO CONGRESSO	94
7.	RESULTADO DA APLICAÇÃO DO AHP	95
7.1.	CRITÉRIOS	95
7.2.	PESOS CALCULADOS PARA CADA INTERESSE.....	101
7.3.	CLASSIFICAÇÃO	102
8.	SÍNTESE E OBSERVAÇÕES FINAIS	103
8.1.	SÍNTESE E CONCLUSÕES	103
8.2.	CONTRIBUIÇÕES PRÁTICAS DA PESQUISA.....	105
8.3.	APORTES ACADÊMICOS.....	106
8.4.	LIMITAÇÕES DA PESQUISA.....	106
8.5.	TRABALHOS FUTUROS.....	107
	REFERÊNCIAS	108
	ANEXO I – DESTAQUES DO ARCABOUÇO LEGAL DO CBT	119
	ANEXO II – APROVAÇÃO DA PESQUISA PELO CEPH/FGV	122
	ANEXO III – AVALIAÇÃO DE ESPECIALISTA	123
	ANEXO IV – GRUPOS PESQUISADOS	124
	ANEXO V – ROTEIRO DA ENTREVISTA	126
	ANEXO VI – EXEMPLO DE CRITÉRIOS PARA O MÉTODO AHP	131

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é analisar a necessidade de atualização da Política Pública do setor de radiodifusão no Brasil, o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), após seus 60 anos de vigência tanto do ponto da administração pública como também para o desenvolvimento do referido setor. A análise é realizada por meio de levantamento de dados, contextualização, referencial e consulta a especialistas do setor. Analisa-se, portanto, se o CBT já cumpriu seus objetivos, se suas normas não fazem mais sentido frente ao contexto atual da comunicação e, ainda, se é momento de construção de uma nova Política Pública para o setor de radiodifusão, em benefício ao seu desenvolvimento e das atividades decorrentes da administração pública. O trabalho analisa, também, os apontamentos da pesquisa qualitativa por meio da aplicação do Método de Decisão Multicritério (MDM) *Analytic Hierarchy Process* (AHP).

A política pública originária e vigente do setor de radiodifusão (Televisão e Rádio) no Brasil completou 60 anos de existência em agosto de 2022. O CBT foi aprovado em 1962, após longo processo de construção e debates, num contexto em que a comunicação de massa (jornais impressos, TV e rádio) prevaleciam sobre as comunicações individuais (telefone, *streaming*, redes sociais, internet).

O Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) teve como objetivo principal regulamentar em um único documento o setor de comunicações no Brasil. A relevância do setor era tal, que mereceu uma solução jurídico legal semelhante ao Código Civil, Código Penal, Código Processual, dentre outros. O CBT abordou temas relevantes à época como, por exemplo, o poder de outorga, a competência administrativa, a diversidade de fontes de informação, a liberdade de expressão e o controle de poder econômico no setor de radiodifusão.

A institucionalização do Ministério das Comunicações em 1967, cinco anos após a aprovação do CBT e, algumas semanas após a edição do Decreto 236/1967, trouxe prioridades ao setor de radiodifusão como a promoção da integração e do desenvolvimento nacionais, a difusão da informação, educação e cultura, e a garantia da segurança nacional (PIERANTI,

2006). Os objetivos de desenvolvimento das Comunicações no país passaram, assim, a decorrer do CBT e suas previsões.¹

Desde a sua edição há 60 anos, o Código tem estabelecido os fundamentos para as atividades do Ministério das Comunicações no desenvolvimento do setor de radiodifusão nacional. Os acertos do CBT para o setor podem ser observados em diversos indicadores, como a quantidade de redes nacionais de radiodifusão, o número de emissoras, a produção de conteúdo, o prestígio internacional do setor, a capacidade técnica da engenharia de radiodifusão estabelecida no país, etc.

O desenvolvimento deste ramo tem ocorrido nas últimas seis décadas em virtude de o CBT² ter criado condições para a execução das atividades da administração pública em prol do setor, bem como para os investimentos pelo empresariado, ainda que existam “reservas” sobre o papel do setor privado na aprovação do CBT em 1962 (AMARAL, 1994).

Por outro lado, nas últimas décadas têm-se verificado grande número de críticas ao CBT por sua desatualização e por não ter oferecido respostas às demandas sociais que permanecem até os dias atuais carentes de solução (ITO, 2009).

Exemplificando, SCORCIM (2008) ilustra a indefinição, pelo CBT, de uma autoridade reguladora de radiodifusão, sendo esta uma política pública inconclusa desde a aprovação do código.

Combinando os elementos dos dois sistemas normativos referidos³: a titularidade estatal exclusiva sobre os serviços de radiodifusão, mas possibilitando-se a gestão estatal e/ou privada, mediante concessão, permissão e autorização. **Contudo, não se adotou uma autoridade reguladora independente do governo...** (Destacamos)

A necessidade ou não de um órgão regulador independente do governo é apenas um dos diversos aspectos que suscita debates no CBT. A avaliação desse aspecto do ponto de

¹ A criação do Ministério das Comunicações ocorre na implementação das reformas administrativas do Decreto Lei 200/1967. Segundo MARTINS (1997), as reformas iniciadas em 1967 visavam operacionalizar o modelo de administração para o desenvolvimento, baseado na consolidação burocrática de um Estado forte, voltado para o desenvolvimento econômico, cuja característica principal foi o predomínio da tecnoestrutura indispensável à manutenção do regime autoritário e com a predominância do planejamento econômico como núcleo decisório de governo e no crescimento desordenado da burocracia governamental indireta.

² Para fins deste trabalho, o CBT é o conjunto de legislações da década de 60, e suas alterações, que definem as atividades das Administração Pública para o Setor de Radiodifusão, a saber: Lei 4.117, de 27/8/1962, que institui o Código Brasileiro de Telecomunicações; o Decreto Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967, que complementa e modifica a Lei número 4.117 de 27 de agosto de 1962; o Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963, que aprova o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão.

³ Segundo Scorcim os sistemas seriam o Norte-americano e o Europeu

vista da atuação da administração pública pode indicar a prevalência de um modelo Weberiano⁴ nas atividades dela para o setor de radiodifusão.

Seria essa uma conclusão possível?

Tendo que o modelo estabelecido pelo CBT permanece vigente para a radiodifusão até hoje mesmo diante das reformas institucionais do setor de telecomunicações ocorridas na década de 90 (CASTRO, 2010), é relevante analisar a necessidade de atualização do Código de forma a promover a modernização da gestão pública do setor de radiodifusão e melhorar o ambiente de negócios.

Afinal, comparando a gestão do setor de radiodifusão com os demais setores, identifica-se que grande parte da atividade federal voltada para a organização de setores de infraestrutura já partiu para a adoção de um modelo de gestão “Estado Regulador” em oposição à manutenção do modelo hierárquico/Weberiano.

Relativamente ao setor de telecomunicações, por exemplo, o CBT foi alterado e suas previsões relativas às telecomunicações foram revogadas em favor da Lei Geral de Telecomunicações – LGT⁵. Para aquele setor foi criada a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) – autarquia especial autônoma com a função de regular e fiscalizar as telecomunicações, promover a quebra do monopólio das telecomunicações e a privatização da estatal Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras), realizar a abertura do mercado de telecomunicações à competição, dentre outras mudanças.

Outro motivo para esta análise da necessidade de atualização do CBT decorre das mudanças tecnológicas. Na sua criação em 1962, as necessidades de gestão pública que guiavam o CBT eram o desenvolvimento das comunicações de rádio AM e da TV "Preto e Branco" em todo o Brasil. Nesse ambiente, o país sequer contava com a existência do Ministério das Comunicações⁶.

Entretanto, ao longo dos últimos 60 anos, o CBT assistiu ao surgimento da TV em cores (e depois a Digital em alta definição), a comunicação por satélite, a universalização da

⁴ O modelo burocrático weberiano é um modelo organizacional que desfrutou notável disseminação nas administrações públicas durante o século XX em todo o mundo. O modelo burocrático é atribuído a Max Weber, porque o sociólogo alemão analisou e sintetizou suas principais características.

⁵ Lei n. 9.472, de 17 de julho de 1997.

⁶ O Ministério das Comunicações foi criado 5 anos após a Edição do CBT em 1967.

telefonia fixa, o avanço do rádio em FM, o surgimento da telefonia móvel celular, a internet, a TV por assinatura, os serviços de vídeo sob demanda, dentre outras inovações.

Neste novo contexto, o outrora monopólio da radiodifusão em prover conteúdo, informação, entretenimento de áudio e vídeo é desafiado pelas novas redes de comunicação. Porém, no CBT as dinâmicas setoriais da radiodifusão ainda permanecem como estavam em 1962.

É fato que na edição do CBT, ou de qualquer marco legal, dificilmente se conseguiria antecipar as inúmeras mudanças tecnológicas e políticas pelas quais a sociedade brasileira e mundial iria passar. Tampouco seria possível antever o virtuoso desenvolvimento econômico pelo qual passou o mundo e que culminou com a globalização dos mercados. Entretanto, tal imprevisão não justifica a manutenção do CBT muito próximo de seus termos originais no que diz respeito à radiodifusão. Pelo contrário, a rapidez das mudanças ocorridas - e que continuam a ocorrer - demonstram que a legislação do setor precisa ser flexível e adaptada às mudanças.

A inércia histórica da não atualização do CBT pode ser atribuída a diversos motivos. O Prof. Daniel Koslowski Herz aponta que o insucesso da modernização se deu pelo conflito entre os interesses pela democratização da comunicação e aqueles do setor privado (PIERANTI, 2011). Podemos agregar ainda outros fatores responsáveis pela não atualização do CBT tais como a percepção de estabilidade jurídica pelos agentes privados do setor, a complexidade do processo legislativo, os interesses políticos, mudanças tecnológicas, etc.

Isto posto, embora o CBT tenha sido importante para que a TV e o Rádio evoluíssem na cobertura e diversificação no Brasil ao longo dos anos, o surgimento de novas alternativas tecnológicas e as mudanças políticas indicam a intempestividade desse marco legal para tratar adequadamente dos desafios atuais do setor de radiodifusão.

Assim, o presente trabalho analisa a política pública do setor de radiodifusão (o CBT) quanto à necessidade de sua atualização em face dos desafios atuais deste setor. Além disso, a análise tece considerações sobre as atividades administrativas do setor público que talvez não sejam mais necessárias, mas que permanecem sendo realizadas por decorrerem da legislação vigente.

A análise é realizada a partir de pesquisa qualitativa junto a especialistas em radiodifusão acerca da necessidade de ajustes na política pública estampada no CBT. Na

sequência, são avaliadas as alternativas para o futuro da referida norma (manter, alterar ou editar um novo marco legal) por meio de aplicação de método de tomada de decisão multicritério (MDM).

2. RADIODIFUSÃO EM CONTEXTO

2.1. SERVIÇOS DE RADIODIFUSÃO

A radiodifusão, de acordo com a legislação brasileira, consiste em serviços destinados a serem livremente recebidos pelo público em geral e é dividida em radiodifusão sonora (rádio) e radiodifusão de sons e imagens (televisão). Para os dois serviços há uma enorme gama de sistemas que apoiam a construção da radiodifusão no Brasil.

De acordo com o Glossário de termos de Comunicações da Anatel, os serviços de radiodifusão de sons e imagens são classificados em principais e auxiliares, conforme a seguir:

TV: consiste na transmissão dos sinais de estação geradora de televisão (emissora de TV), para a recepção livre e gratuita pelo público em geral;

RTV: é o serviço ancilar (ou auxiliar) de TV destinado a retransmitir, de forma simultânea, os sinais de emissora de TV para a recepção livre e gratuita pelo público em geral;

RpTV: é o serviço ancilar de TV destinado ao transporte de sinais de sons e imagens oriundos de uma estação emissora de televisão para estações repetidoras ou retransmissoras ou, ainda, para outra estação geradora de televisão, cuja programação pertença à mesma rede;

SARC: são os serviços ancilares de TV executados pelas concessionárias ou permissionárias de serviços de radiodifusão, para realizar reportagens externas, ligações entre estúdios e transmissores das estações, utilizando, inclusive transceptores portáteis.

Em face do acelerado desenvolvimento e convergência tecnológica, tanto o SARC como o RpTV têm assistido à diminuição do número de usuários e seus sistemas têm sido substituídos por tecnologias próprias de telecomunicações em face do custo menor quando comparado com tecnologias específicas para radiodifusão.

Em relação aos serviços de distribuição de sinais de áudio, os serviços de rádio são compostos pelas seguintes modalidades:

Frequência Modulada (FM) - é a modalidade de serviço de radiodifusão sonora que opera na faixa de 76 MHz a 108 MHz, com modulação em frequência;

Radiodifusão Comunitária (RadCom) - é a modalidade de serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada operado em baixa potência e com cobertura restrita,

outorgado a fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, com sede na localidade de prestação do serviço;

Onda Média (OM) - é a modalidade de serviço de radiodifusão sonora que opera nas faixas de 525 KHz. a 1.605 KHz e 1.605 KHz a 1.705 KHz, com modulação em amplitude;

Onda Curta (OC) - é a modalidade de serviço de radiodifusão sonora que opera nas faixas de 5.950 kHz a 6.200 kHz, 9.500 kHz a 9.775 kHz, 11.700 kHz a 11.975 kHz, 15.100 kHz a 15.450 kHz, 17.700 kHz a 17.900 kHz, 21.450 kHz a 21.750 kHz e 25.600 kHz a 26.100 kHz, com modulação em amplitude;

Onda Tropical (OT) - é a modalidade de serviço de radiodifusão sonora que opera nas faixas de 2.300 kHz a 2.495 kHz, 3.200 kHz a 3.400 kHz, 4.750 kHz a 4.995 kHz e 5.005 kHz a 5.060 kHz, com modulação em amplitude; e

Retransmissão de Rádio (RTR) - é a modalidade de serviço destinado a retransmitir nos municípios da Amazônia Legal (exceto capitais), de forma simultânea, os sinais de estação de FM da capital do estado, para a recepção livre e gratuita pelo público em geral.

Atualmente o principal serviço de distribuição de sinais de sons (rádio) é aquele baseado em FM, incluindo o RADCOM e o RTR. Os demais serviços de distribuição de áudio, baseadas em tecnologia AM, se encontram em fase acelerada de declínio (OC, OM e OT).

2.2. PANORAMA DO SETOR DE RADIODIFUSÃO

A história da radiodifusão no Brasil pode ser dividida em quatro períodos:

- O período pioneiro (1922-1942): marcado pelo surgimento das primeiras emissoras de rádio AM no Brasil.
- O período de consolidação (1942-1962): caracterizado pelo crescimento do setor de radiodifusão no Brasil, com a criação de novas emissoras e o surgimento de novos meios de radiodifusão, como o rádio FM e a televisão.
- O período de expansão (1962-1995): decorrente do CBT, constitui o momento de expansão do setor de radiodifusão no Brasil, com a criação de novas concessões e o surgimento de novos meios de comunicação, como a televisão a cabo e a internet.
- O período de diversificação (1995-presente): marcado pela diversificação do setor de radiodifusão no Brasil, com o surgimento de novos meios como a televisão digital, a radiodifusão por internet e a radiodifusão móvel.

Assim, há mais de um século os serviços de radiodifusão atuam de maneira a assegurar à população a recepção gratuita de programas de rádio e televisão, que informam, entretém e prestam serviços gratuitamente aos usuários. Em um país com as características econômicas

e sociais do Brasil, a TV e o rádio têm importância ao promover junto à população as seguintes atividades:

- Informação: a radiodifusão é fonte de informação em termos de notícias, atualidades, previsões do tempo, informações de trânsito, etc.;
- Entretenimento: as emissoras de rádio e televisão oferecem entretenimento em novelas, programas de variedades, reality shows, esportes, música, etc.
- Cultura: a radiodifusão promove e preserva a cultura brasileira, música regional, danças tradicionais, festivais folclóricos, além de realizar documentários e programas educativos sobre a história e a diversidade cultural do país;
- Acesso à informação em áreas remotas: as emissoras levam informações para áreas remotas e de difícil acesso, onde outros meios de comunicação não conseguem alcançar;
- Prestação de serviços: os setores de TV e rádio são importantes veículos de publicidade, que impulsionam a economia nos municípios do país.

Quando do aniversário de 60 anos do CBT, em agosto de 2022, o Brasil possuía 642 geradoras de programação para a televisão e 24 mil retransmissoras de TVs. Em relação às transmissões de rádio, o país possuía 4.203 emissoras de rádio FM com outorgas vigentes e mais 1.082 que operam em AM. Além disso, em todo o país, havia outras 4.956 rádios comunitárias⁷.

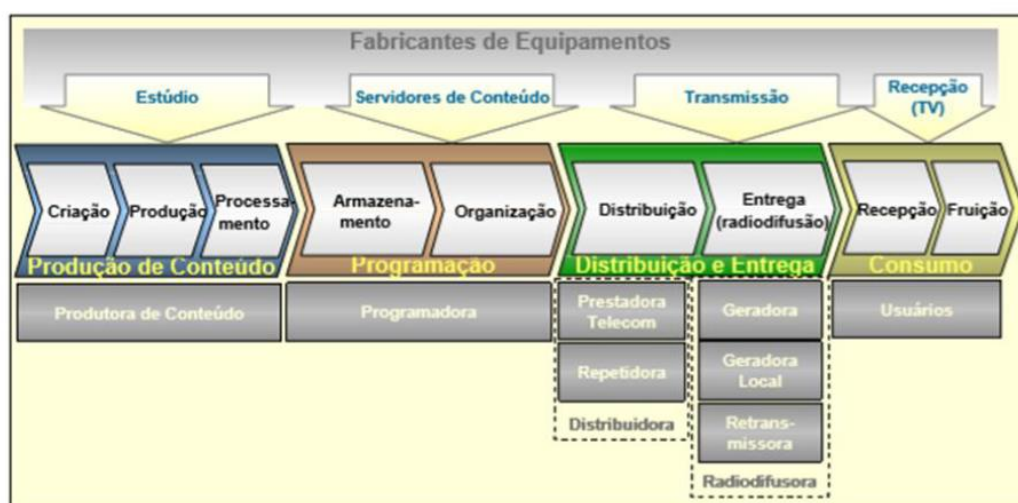
2.2.1. Cadeia de valor e cenário competitivo

A cadeia de valor compreende as atividades necessárias para que um produto ou serviço possa ser entregue aos clientes de uma empresa ou entidade pública. A partir dela é possível analisar o início da produção de um bem ou serviço, seu processamento e sua distribuição até a sua entrega ao consumidor final. O estudo da cadeia de valor permite identificar vantagens competitivas e oportunidades para se agregar valor a um produto ou serviço.

⁷ Informação disponível no link: <https://www.gov.br/mcom/pt-br/noticias/2022/agosto/codigo-brasileiro-de-telecomunicacoes-completa-60-anos>

Para a radiodifusão, o CADE (2020) detalhou a cadeia de valor do setor referenciando modelo desenvolvido pela Fundação Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações – CPqD, quando da seleção do padrão de TV digital pelo Brasil. Este modelo descreve a cadeia de valor tradicional do serviço de radiodifusão com os seguintes segmentos: produção de conteúdo, programação, distribuição e entrega, e consumo.

Figura 1 - Cadeia de valor de serviços de radiodifusão / TV digital



Fonte: Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações – CPqD. 2005

A produção compreende as atividades necessárias para a transformação de uma ideia em um produto audiovisual. Concentram-se nessa etapa os produtores de conteúdo próprios ou independentes, que por meio do aporte artístico (atores, repórteres, apresentadores, diretores, dublagem, cenário, figurantes, etc.) criam o produto a ser transmitido pelas emissoras. A produção pode ser criada internamente, comprada de produtores independentes, ou coproduzida.

Por sua vez, a programação responde pela estruturação dos conteúdos dentro de uma grade diária de programação da emissora de televisão. A necessidade por trás da programação é distribuir os programas por faixa do público que se deseja alcançar, inserir a publicidade, atender a necessidade de programação jornalística, etc.

No que se refere à transmissão, essa é a fase que consiste em levar o conteúdo das geradoras até o espectador. Esta etapa pode envolver a utilização de recursos próprios das

emissoras ou links de operadoras de telecomunicações desde a geradora (cabeça de rede) até a retransmissora local que fará a difusão do sinal da geradora em determinado município.

É por meio dessa última etapa que o CBT atinge seus objetivos, determinando às emissoras que transmitem conteúdos à população, a observância de seus ditames de produção, transmissão de noticiosos, controle de poder de mercado e de propriedade por brasileiros, etc.

O último elo da cadeia de valor de radiodifusão é o consumo de conteúdo pela audiência do serviço, caracterizada pela recepção dos programas de televisão no ambiente dos usuários.

Embora esse modelo tenha sido desenvolvido para a TV, ele pode ser aplicado também ao rádio. A distinção ocorre na forma implementada em cada etapa da cadeia, pois, enquanto na televisão a programação e a produção podem ter a participação de terceiros, no rádio, via de regra, essas etapas são realizadas pela própria emissora. Não obstante, mesmo com essas distinções entre o rádio e a TV, a sequência “produzir conteúdo, programar, distribuir e entregar conteúdo” é adequada aos serviços de radiodifusão em geral.

Em consideração a análise da necessidade de atualização do CBT, é importante notar que a cadeia de valor da radiodifusão tem sofrido atualizações em face da evolução tecnológica, do momento atual das comunicações, das novas formas de consumo de mídia, etc.

A nova cadeia de valor dos serviços de radiodifusão conta com a participação de novos atores no desenvolvimento de negócios, em decorrência da internet e da convergência tecnológica. Essa nova dinâmica foi analisada por diversas vezes. Por exemplo, quando o Brasil passava por um momento de decisão do padrão de TV digital (FIGUEIREDO, 2009), o CPqD avaliou a característica da cadeia de valor de TV Digital apresentando-a como:

Figura 2– Cadeia de valor atualizada de serviços de radiodifusão / TV digital



A adoção do sinal digital traz melhor qualidade de imagem e som, além de permitir a transmissão de conteúdos interativos e serviços de valor agregado, como a multiprogramação. Essas mudanças levam a criação de novas etapas e a alteração do papel de alguns agentes na cadeia de valor. Por exemplo, os produtores de conteúdo têm se tornado cada vez mais importantes, já que são eles que criam o conteúdo que será distribuído em diferentes plataformas (TV, rádio, internet, TV por assinatura, etc.). Além disso, empresas de tecnologia (plataformas) e de distribuição digital (streaming) têm ganhado espaço na cadeia, uma vez que passam a distribuir conteúdo a seus usuários.

No Brasil, no momento de decisão do padrão de TV digital, já se visualizava a chegada de novos atores na cadeia de valor. Particularmente, na etapa de programação se vislumbrava a entrada de fornecedores de armazenamento e os agregadores de conteúdo. Da mesma forma, na etapa de distribuição se concebia a chegada do operador de rede (utilizado no programa Digitaliza Brasil⁸), de provedores de interatividade e de provedores de serviços de valor adicionado⁹.

⁸ Vide www.mcom.gov.br.

⁹ Definido no art. 61 da LGT - Art. 61. Serviço de valor adicionado é a atividade que acrescenta, a um serviço de telecomunicações que lhe dá suporte e com o qual não se confunde, novas utilidades relacionadas ao acesso, armazenamento, apresentação, movimentação ou recuperação de informações.

A partir da popularização de dispositivos móveis e da integração das plataformas de radiodifusão com a internet, a digitalização e a convergência, as emissoras podem atuar para alcançar novas audiências e criar modelos de negócios inovadores, como a oferta de serviços de *streaming* (FERRATTO E KISCHEINHSKY, 2010).

BOCCHINO (2017) afirma que essa nova cadeia de valor tornou o serviço de radiodifusão mais forte ao possibilitar que o conteúdo da programação de TV e rádio esteja disponível em diversos lugares e dispositivos (celulares, *tablets*, telões, etc.). A universalização de equipamentos de recepção e as redes sociais aumentaram a força dos conteúdos de radiodifusão e o desenvolvimento tecnológico reduziu os custos de produção de conteúdo.

É fato portanto, que a cadeia de valor do setor de radiodifusão está passando por transformações significativas. De acordo com um estudo realizado pela consultoria Deloitte (DELOITTE, 2018), a nova cadeia de valor da radiodifusão tem início com a produção de conteúdo pelos próprios canais de distribuição, como as emissoras de TV e rádio, plataformas de streaming e produtoras independentes. Em seguida, ocorre a distribuição do conteúdo por meio de uma variedade de canais, incluindo transmissão via satélite, cabo, internet, redes sociais e aplicativos móveis. Os dispositivos de recepção, como televisores, rádios, celulares, *tablets* e *smart speakers*, formam outra etapa da cadeia. Por fim, a monetização do conteúdo é feita por meio de publicidade, assinaturas, pay-per-view e outras formas de receita.

Essa redefinição, além das oportunidades citadas, representa desafios ao setor de radiodifusão como a necessidade de investimento em tecnologias para garantir a qualidade da transmissão em diferentes plataformas e a dificuldade de monetização em meio a um mercado cada vez mais fragmentado. A abertura de novos mercados para a radiodifusão traz também a concorrência de novos meios de comunicação baseados na internet e migração da audiência dos usuários de radiodifusão para plataformas e sistemas de distribuição digital. Aumentando a diversidade de atores, cresceram os desafios (FARIA, 2018) para o CBT.

As empresas do setor de radiodifusão e a administração pública precisam atentar a essas oportunidades e aos desafios em busca de estratégias para se adaptar a essa nova realidade do setor de comunicação no mundo (DEEPAK, 2014).

No sentido de construir o ambiente necessário para o desenvolvimento do setor de radiodifusão perante o mundo atual, a análise da necessidade de atualização do CBT deve considerar mecanismos para que a radiodifusão:

- Obtenha recursos para investimentos em criação e produção do conteúdo adequados às novas tecnologias de recepção (*tablet*, celulares, computadores, etc.);

- Consiga enfrentar o aumento de formas de distribuição e recepção de conteúdo (internet, mobile, OTTs) que geram disputa pela audiência e consequente competição pela atenção dos expectadores; e

- Atualize a forma de comercialização de seus produtos, bem como medição de audiência.

Corroborando essa necessidade, o relatório publicado pela Anatel (ANATEL, 2020), que o mercado de TV por assinatura no Brasil apresentou queda significativa nos últimos anos, enquanto o mercado de streaming cresceu consideravelmente. Isso indica uma mudança no comportamento do consumidor, que tem optado cada vez mais por serviços *on-demand* e personalizados, em detrimento da programação linear oferecida pela TV tradicional.

Da mesma forma, mais recentemente, em função da pandemia de Covid 19, o setor de audiovisual sofreu impactos significativos adicionais em toda sua cadeia, os quais estão sendo analisados para a identificação de medidas necessárias de suporte ao serviço. (EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY, 2021).

Em síntese, as novas dinâmicas da cadeia de valor de comunicação estão distantes de qualquer previsão elencadas no CBT e criam situações de desequilíbrio entre os serviços tradicionais de radiodifusão e seus concorrentes equivalentes/similares que são distribuídos por meios de internet.

Os prejuízos para o setor de radiodifusão são diversos – insegurança jurídica, concorrência desleal, incapacidade de financiamento externo, consumo de recursos financeiros e econômicos em obrigações que não fazem mais sentido, dentre outros. Portanto, considerando a relevância do setor de radiodifusão, é fundamental e prioritária a análise da necessidade de atualização do CBT.

2.2.2. Acesso ao serviço de radiodifusão no Brasil

O CBT estabeleceu as bases sobre a qual o setor de radiodifusão se desenvolveu nos últimos 60 anos. Ainda que haja críticas sociais sobre o CBT, o marco legal criado permitiu o estabelecimento no Brasil de muitas redes de radiodifusão, emissoras, produção de conteúdo, etc.

De acordo com os parâmetros estabelecidos pela Anatel para fins da legislação do SEAC, existem hoje no país mais de uma dezena de redes nacionais de televisão¹⁰. São elas: Band, Canção Nova, Globo, Ideal TV, Rádio e TV Aparecida, Record, Record News, Rede Brasil de Televisão, Rede Internacional de Televisão, Rede CNT, Rede RBI, Rede TV!, Rede Vida, SBT, TV Cultura e TVCI. Em comparação, nos EUA existem cinco redes nacionais de televisão aberta¹¹. Em consideração às redes nacionais de televisão no Brasil, BARBOSA e MARTINS (2019) criticam o modelo atual do CBT por mascarar o nível de concentração do setor¹².

Em termos de quantidade de estações geradoras de TV e suas retransmissoras, o país conta com mais de 14 mil estações instaladas nas cinco regiões. Os números de estações disponibilizados publicamente para o ano de 2018 são:

Tabela 1 – Evolução do Número de Estações de TV no Brasil

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Geradores de TV	512	514	519	541	542	541	545	558	583
Retransmissora de TV	10.403	10.506	10.471	10.513	11.308	12.595	13.630	13.790	13.692

Fonte: Anatel.

¹⁰ A lista de redes pode ser encontrada em <https://www.gov.br/anatel/pt-br/consumidor/conheca-seus-direitos/tv-por-assinatura/canais-obrigatorios>.

¹¹ É importante notar, entretanto o aspecto da distribuição de audiência em que nos EUA, diferentemente do Brasil, as cinco redes nacionais brigam de igual para igual pela audiência enquanto no Brasil há a concentração da audiência em uma emissora.

¹² Em 2015, a pesquisa Mídia Dados Brasil, feita pelo Grupo de Mídia de São Paulo, apontava que, apenas com a televisão, a Rede Globo chegava a 98,6% dos municípios brasileiros; o SBT, a 85,7%; a Record, a 79,3%; já a Band alcançava 64,1% e a Rede TV, 56,7%. Nenhuma outra emissora chegava a dois dígitos.

Analisando os dados, verifica-se que o número dos serviços de televisão tem crescido continuamente tanto na geração de TV (que disponibiliza conteúdos aos públicos da TV aberta) como na cobertura dos serviços por meio das retransmissoras de TV/RTV.

Da mesma forma, o rádio se expandiu bastante no país e tem sido também usado para a construção de redes de comunicação nacionais, de cunho estadual e regional. Em termos de número de estações de rádio, temos:

Tabela 2 – Evolução do Número de Estações de Rádio no Brasil

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Rádios FM	3.064	3.125	3.162	3.180	3.208	3.222	3.533	3.839	3.889
Rádios OM	1.784	1.785	1.783	1.781	1.781	1.781	1.790	1.679	1.497
Rádios OC	66	66	66	66	62	61	61	61	59
Rádios OT	74	74	74	74	73	73	72	71	69
Rádios Comunitárias	4.150	4.409	4.514	4.613	4.650	4.727	4.775	4.830	4.872
Total	9.138	9.459	9.599	9.714	9.774	9.864	10.231	10.480	10.386

Fonte: Anatel.

Assim, pela análise dos dados de estações de TV e rádio, vê-se o crescimento recente do número de estações que demonstra o interesse que a radiodifusão ainda desperta junto ao setor privado e à população brasileira. Importante destacar que esse crescimento se deu mesmo diante do surgimento de novos meios de distribuição de conteúdo (internet, satélite, redes sociais, etc.).

O interesse da população pelos serviços de radiodifusão pode ser medido por meio do número de domicílios aptos a receber os serviços das emissoras de TV e Rádio. De acordo com a pesquisa TIC domicílios 2022 do CGI, temos o seguinte percentual de domicílios com equipamentos de Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC).

Tabela 3 – Domicílios que possuem equipamento TIC, em relação ao Total de domicílios

Percentual (%)		Televisão	Rádio	TV por assinatura	Computador de mesa	Notebook	Tablet	Aparelho de videogame
TOTAL		95	52	25	16	28	11	14
ÁREA	Urbana	95	51	26	18	30	12	15
	Rural	91	56	17	6	14	6	6
REGIÃO	Sudeste	97	52	30	21	31	13	19
	Nordeste	93	50	15	10	20	9	7
	Sul	96	64	28	17	37	12	16
	Norte	89	37	18	8	21	7	8
	Centro-	94	53	27	17	28	12	15
RENDA FAMILIAR	Até 1 SM	90	46	10	7	9	6	6
	Mais de 1	95	54	17	13	18	8	9
	Mais de 2	98	55	32	19	34	11	19
	Mais de 3	98	58	43	29	53	19	24
	Mais de 5	99	54	58	35	72	28	32
	Mais de 10	100	69	65	48	78	37	38
	Não tem	88	38	16	10	9	1	5
	Não sabe	96	52	20	13	30	13	17
CLASSE SOCIAL	Não	95	50	36	13	35	12	15
	A	100	74	78	72	91	52	48
	B	99	58	49	42	69	24	27
	C	97	51	25	14	26	11	15
	DE	88	49	8	3	5	4	4

Fonte: CETIC.Br.

Os dados mostram a massificação dos aparelhos de TV e a alta penetração dos equipamentos de rádio nos domicílios brasileiros. A importância da radiodifusão pode ser aferida, por exemplo, quando se observa que o percentual de domicílios com aparelho de TV é similar ao percentual de domicílios com geladeira.

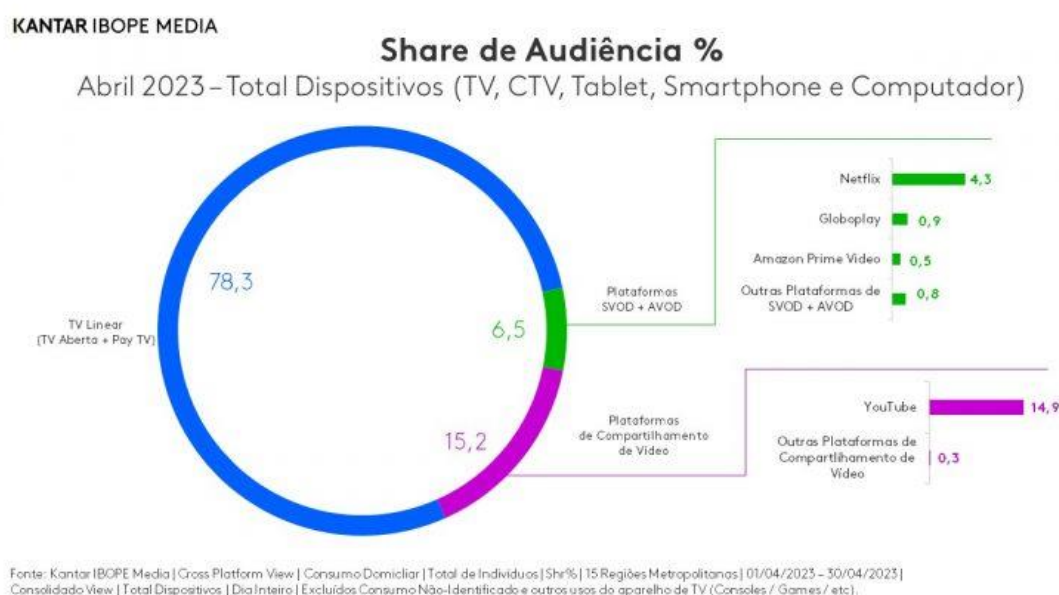
A alta penetração dos equipamentos de TV e rádio nos domicílios do país é verificada tanto na área urbana quanto na rural, em todas as regiões do país, independentemente da renda familiar ou de classe social. Esses dados de penetração são muito superiores às demais telas

que passaram a se fazer presentes nos domicílios brasileiros como o videogame, o computador (mesa e notebook), o tablet, etc.

Portanto, em termos de equipamentos receptores, as pesquisas indicam o alto interesse que a população nutre pelos serviços de radiodifusão mesmo diante de outros meios que disputam a sua atenção.

Outra forma, de avaliar o interesse da população é por meio das pesquisas de audiência, rotineiramente feitas para o setor de radiodifusão. A este respeito, a pesquisa Kantar IBOPE Media – Abril 2023 apresenta a audiência de TV Linear versus a de “Video Online”, apontando o cenário da parcela (*share*) de consumo de vídeo domiciliar. Em se considerando o uso simultâneo de todas as telas, o percentual de audiência é o apresentado a seguir:

Quadro 1 – Audiência de Serviços Audiovisuais



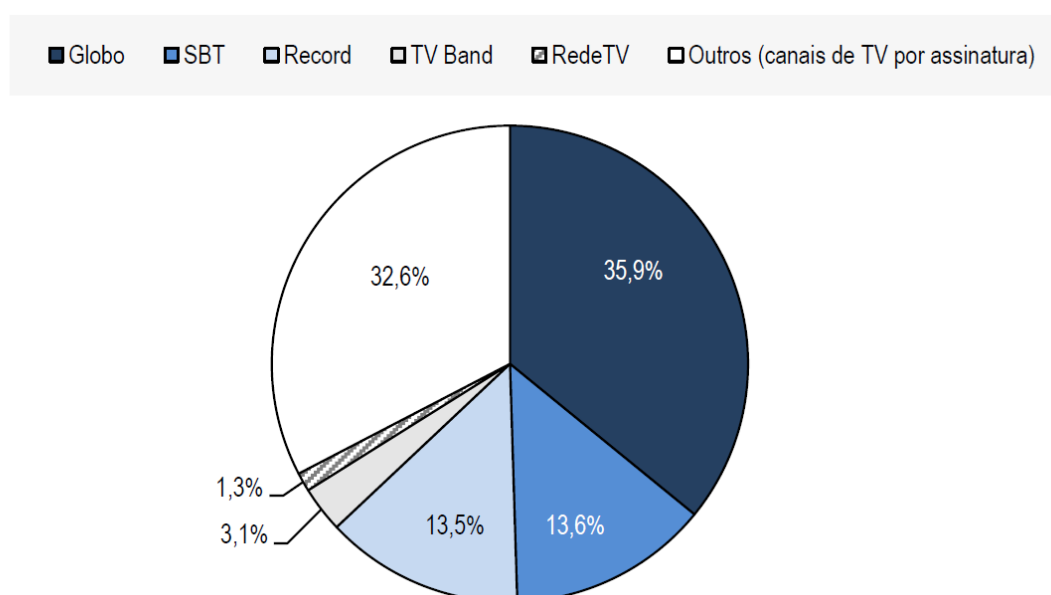
Fonte: Kantar IBOPE Media Video, 2023.

Os dados da pesquisa mostram que a participação da televisão linear (TV Aberta e Pay TV) representa 78,3% de *share*, enquanto formatos de vídeo online possuem 21,7% de participação. As plataformas de internet de maior *share* de consumo de vídeo online em domicílio são YouTube (14,9%), Netflix (4,3%), Globoplay (0,9%) e Amazon Prime Video (0,5%). Somadas, as demais plataformas de vídeo online representam 0,8% do *share* de consumo domiciliar.

Assim, os dados da pesquisa mostram a relevância do aparelho de TV e do conteúdo linear de TV (radiodifusão e TV por assinatura) nos domicílios brasileiros. Além disso, indicam também o alto nível de atenção que nossa população dedica a assistir conteúdos por meio dele.

Em se tratando da audiência, outra questão relevante sobre o desenvolvimento do setor de radiodifusão é a concentração da audiência dos domicílios em poucas redes. O relatório da OCDE levantou os dados de audiência de canais de TV aberta e TV por assinatura em novembro de 2019, conforme apresentado no gráfico a seguir:

Quadro 2- Proporção de audiência de canais de TV de sinal aberto e TV por assinatura no Brasil (novembro de 2019)



Fonte: OCDE

Finalmente, em relação aos hábitos de uso de televisão no Brasil, destaca-se que nosso país é o maior consumidor de TV aberta da América Latina. De acordo com o estudo realizado, o brasileiro consome em média 4 horas e 54 minutos por dia assistindo TV aberta¹³.

Em relação ao rádio, a audiência da população é também significativa para esse meio. Em 2022, ano do centenário do rádio no Brasil, a pesquisa *Inside Radio 2022* do instituto Kantar Ibope Media apontou que 83% da população nas regiões pesquisadas ouve o rádio e

¹³ <https://www.fenaert.org.br/1328-brasil-e-o-maior-consumidor-de-tv-aberta-da-america-latina.html>, acessado novamente em 6/6/23

que, em média, cada ouvinte passa 3 horas e 58 minutos diariamente escutando o meio (KANTAR IBOPE MEDIA RADIO (2022)). Diferentemente da TV que tem seu uso principalmente em casa, o rádio tem seu uso em locais fora do domicílio do usuário (no carro, no trajeto, no trabalho, etc.).

Analisando a importância dos meios de radiodifusão quanto ao investimento em mídia, a pesquisa do CENP - Fórum de Autorregulação do Mercado Publicitário mostra que a TV linear (TV aberta e TV por assinatura) e o rádio respondem por 56% das compras de mídia realizadas e veiculadas por agência por ordem e conta de clientes anunciantes.

Tabela 4 - Mercado Publicitário

MEIO	Jan-Mar/2023	
	Valor Faturado ⁴ (000)	Share (%)
CINEMA	R\$ 4.358	0,10%
INTERNET ¹	R\$ 1.259.962	33,90%
ÁUDIO	R\$ 1.985	0,20%
BUSCA	R\$ 91.005	7,20%
DISPLAY E OUTROS	R\$ 844.653	67,00%
SOCIAL	R\$ 251.623	20,00%
VÍDEO	R\$ 70.697	5,60%
JORNAL ¹	R\$ 53.742	1,40%
OOH/MÍDIA EXTERIOR	R\$ 312.998	8,40%
RÁDIO	R\$ 145.764	3,90%
REVISTA ¹	R\$ 8.034	0,20%
TELEVISÃO ABERTA	R\$ 1.718.609	46,30%
TELEVISÃO POR ASSINATURA ¹	R\$ 211.782	5,70%
Total	R\$ 3.715.247	

Fonte: CENP.

Em termos de importância para o desenvolvimento econômico social do país, o relatório da OCDE (2020) sobre os serviços de telecomunicações e radiodifusão no Brasil aponta que a televisão é responsável por 200 mil empregos diretos e indiretos. Relata, também, que todo ano a TV gera mais de 180 mil horas de noticiários e que o conteúdo produzido no Brasil tem produções sendo licenciadas para mais de 130 países.

Além disso, o relatório aponta também que a TV aberta, em conjunto com a TV por assinatura e provedores OTT, faturam cerca de 13 bilhões de dólares anualmente e empregam, junto com cinema e videogame, cerca de 335 mil pessoas direta ou indiretamente.

A partir do resgate das informações sobre o acesso ao serviço, podemos deduzir algumas observações sobre o CBT e a situação atual do setor de radiodifusão:

- Do ponto de vista de acesso ao serviço, considerando o número de estações e o número de domicílios com TV e rádio, o CBT criou condições para que os serviços de rádio e TV chegassem a todas as regiões do país, classes sociais e níveis de renda;

- Do ponto de vista de concentração de mercado, a audiência do setor está concentrada em poucas redes nacionais;

- Do ponto de vista de mercado publicitário e audiência, o setor é relevante meio de publicidade e tem participação significativa no setor; e

- Do ponto de vista econômico, o setor tem boa participação no PIB e na geração de empregos no país.

Levando em consideração essas observações, é notável o papel que o CBT teve para o desenvolvimento da radiodifusão no país. Particularmente, ao se observar que grande parte da audiência se concentra na radiodifusão privada. Destaca-se, assim, nos termos do escopo deste trabalho o papel do Código em estabelecer as condições para o desenvolvimento da radiodifusão a partir de investimento majoritariamente privado.

Entretanto, ao se analisar o nível de audiência e a produção de conteúdo, a chegada de novas mídias, surgem preocupações com o CBT devido à sua incapacidade de assegurar a sustentabilidade do setor, a diversidade de programação, a produção regional de conteúdo (particularmente de TV), a pluralidade de vozes, etc. Assim, em consideração ao acesso aos serviços de radiodifusão, há que se ponderar, portanto, sobre a necessidade de atualização do CBT.

2.2.3. Diversidade de programação

Como apresentado anteriormente, o estudo identificou diversos autores que criticam o modelo legislativo da radiodifusão no Brasil, representado pelo CBT, por carecer de

mecanismos capazes de assegurar a diversidade de programação e de fontes de informação na radiodifusão, em contrariedade ao previsto na Constituição Federal¹⁴.

Diferentemente do rádio que tem apego local e regional, a questão de diversidade e de produção regional de conteúdo é desafio particular para os serviços de TV. O Relatório da OCDE aponta estudo realizado pelo Observatório do Direito à Comunicação que indicou dedicação reduzida de conteúdos de TV a conteúdo regional.

Tabela 5 – Conteúdo Regional nas Redes Nacionais de Televisão

Radiodifusor	Modalidade	Parcela de horas com conteúdo regional (%)
TV Brasil	Pública	25,55
Rede TV!	Comercial	12,20
Record	Comercial	11,20
CNT	Comercial	9,14
SBT	Comercial	8,60
Band	Comercial	8,56
Globo	Comercial	7,00
Média geral		10,83
Média comercial		9,14

Fonte: Valente et al. (2009^[36]). Produção Regional na TV Aberta Brasileira: Um estudo em 11 capitais brasileiras.

No melhor caso, a TV pública Federal reserva ¼ (um quarto) de sua programação para conteúdo regional. O estudo ressalta, portanto, que as produções nacionais se beneficiam das economias de escala em comparação com as produções regionais. Assim, as produções de caráter local/regional/independente cedem espaço na grade da rede para a exibição de produções nacionais. Esse modelo acaba por relegar às produções regionais ou independentes momentos menores e específicos na programação.

¹⁴ O relatório da OCDE aponta que Constituição inclui o princípio de interesse nacional na área da radiodifusão e estabeleceu um conjunto de princípios para políticas públicas e diretrizes regulatórias, como:

- a) O artigo 220 garante a liberdade de expressão na mídia;
- b) O artigo 221 estabelece a preferência por i) conteúdos em áreas com finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; e ii) produções independentes que promovam a cultura nacional e regional, incluindo a regionalização dessas produções.
- c) O artigo 222 estabelece limitações rígidas à propriedade e ao controle cruzado, a propriedade apenas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, ou por pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no Brasil. Brasileiros natos ou aqueles naturalizados por mais de dez anos devem ser donos de, pelo menos, 70% do capital social e votante da empresa proprietária da organização de mídia. Conseqüentemente, o investimento estrangeiro direto (IED) é limitado a 30%.
- d) O artigo 223 afirma que compete ao Poder Executivo a gestão de licenças. O Congresso deve aprovar a outorga ou a renovação de todas as licenças ou concessões (ou qualquer decisão pela não renovação). A radiodifusão é dividida em três sistemas: público, privado e estatal.

Além das disposições gerais da Constituição, o Decreto-Lei n.º 236, de 1967, limitou a concentração econômica no mercado audiovisual de três maneiras. Primeiro, o decreto proíbe uma pessoa física de controlar mais de quatro estações de rádio locais de ondas médias (OM) e seis estações de rádio locais de frequência modulada (FM). Segundo ele proíbe mais de três estações de OM regionais e três estações regionais de onda tropical (OT), com um máximo de dois por estado. Terceiro, ele proíbe mais de dez concessões de TV de sinal aberto em âmbito nacional; não mais de cinco estações de TV de frequência muito alta (VHF) são permitidas, com o limite de dois por estado.

Estudo realizado pela UNESCO (2011) destaca ainda a importância da promoção da liberdade de expressão e do acesso à informação como um dos pilares fundamentais das políticas públicas de radiodifusão no Brasil. A UNESCO destaca ainda a necessidade de se promover a transparência e a *accountability*, garantindo a prestação de contas das empresas de radiodifusão e a participação da sociedade civil na definição das políticas públicas para o setor.

Neste contexto, em “Reforma das comunicações: imperativo para a democracia no Brasil”, BARBOSA e MARTINS (2019) defendem que no modelo atual do CBT a diversidade das redes do serviço está limitada a poucas redes e muita concentração. Assim, as autoras mencionam que a situação demanda uma alteração estrutural no modelo de comunicações do país para que se possa ter um sistema democrático e acessível para todos, nos termos previstos na Constituição Federal quanto à diversidade de programação.

Importante, entretanto, ponderar sobre diversidade de conteúdo correlacionando-o com as oportunidades advindas do desenvolvimento tecnológico que tem reduzido as barreiras de entrada para a produção e distribuição de conteúdo à população, possibilitando a entrada de novos *players* no mercado de radiodifusão.

Por exemplo, no mercado de audiovisual testemunhamos o crescimento das plataformas de compartilhamento gratuito de vídeo, como o *YouTube* e o *TikTok*. Esses mecanismos de redes sociais disponíveis na internet permitem que qualquer pessoa crie e compartilhe conteúdo audiovisual com um público global. Vale observar ainda que as tecnologias digitais têm levado a uma democratização da produção de conteúdo, permitindo que indivíduos e pequenas empresas possam competir com grandes redes de televisão.

Outro exemplo é o surgimento das rádios digitais, que permitem uma maior interação com o público e programação diversificada, com possibilidade de transmissão a partir de diversas plataformas. Segundo o relatório "Rádio no Brasil 2020", publicado pela Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT, 2020), o número de emissoras de rádio digital¹⁵ cresceu 38% em relação a 2019.

No contexto de diversidade de conteúdo, o CBT procurou tratar do tema assegurando limite máximo no número de emissoras que qualquer grupo econômico ou cidadão brasileiro deve possuir. Além disso, estabeleceu que as emissoras devem pertencer a brasileiros natos

¹⁵ Entenda-se rádio digital aqui como emissoras que passaram a oferecer seus conteúdos por meio da internet por meio de streaming.

ou naturalizados e, de acordo com a Constituição Federal, apenas 30% do capital pode pertencer a estrangeiros.

Atualmente, no entanto, a discussão sobre diversidade de conteúdos compreende mais do que a simples democratização dos meios de radiodifusão. Além disso, a discussão não está mais compreendida apenas em assegurar que os meios de radiodifusão promovam conteúdo. O tema atual percorre a criação de condições para que os conteúdos de internet e os de radiodifusão tenham regras semelhantes para operar no mercado, tanto do ponto de vista de liberdade de ação quanto de obrigações e responsabilidades. Neste sentido, é oportuna a análise da necessidade de atualização do CBT.

3. CONTEXTO NORMATIVO-TEÓRICO E SETORIAL

3.1. CÓDIGO BRASILEIRO DE TELECOMUNICAÇÕES (CBT)

Ao longo de 60 anos, desde 1962, o CBT tem sido a base legal que concentra as atividades da Administração Pública na condução das políticas públicas e ações administrativas para o desenvolvimento do setor de radiodifusão. Entretanto, isso não significa consenso e concordância com sua utilização atual. Inúmeras organizações e indivíduos têm defendido, cada vez com mais frequência, a necessidade de reformas na legislação para garantir uma radiodifusão mais democrática e pluralista.

Embora tenha sido revogado em parte pela Lei Geral de Telecomunicações de 1997 e outros ajustes tenham ocorrido, o CBT (Lei 4.117, de 1962) ainda é a principal legislação do setor no Brasil¹⁶. Além disso, determina as regras para a atuação da administração pública¹⁷.

De acordo com CARVALHO (2013), o Código atribuiu à Administração Pública o dever de garantir a qualidade do serviço prestado e a conformidade com as normas estabelecidas. Ainda segundo o autor, o CBT estabeleceu o poder de instrução da concessão e renovação dos serviços de radiodifusão ao Ministério das Comunicações, ouvido o Congresso Nacional.

¹⁶ A Lei está disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4117compilada.htm

¹⁷ As competências relacionadas ao setor de telecomunicações foram transferidas para a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)

PRADO e ALMEIDA (2018) argumentam que o Ministério das Comunicações é responsável por promover a articulação entre as diferentes esferas de governo e as entidades representativas do setor de radiodifusão, de modo a garantir a efetividade das políticas públicas implementadas. Além disso, o Ministério deve incentivar a participação social na definição e avaliação das políticas públicas para o setor de radiodifusão. Assim, essa pasta ministerial é peça central no desenvolvimento do setor de radiodifusão no Brasil (MAIA, 2016).

Deste modo, nos termos detalhados no Anexo 1, as competências para o setor de radiodifusão atribuídas ao Ministério das Comunicações pelo CBT estão associadas aos itens indicados na economia política de radiodifusão e incluem:

- Política Pública para a radiodifusão, determinando as prioridades, os objetivos, os meios e metas para o desenvolvimento do setor radiodifusão;
- Regulamentação das emissoras de radiodifusão, estabelecendo as regras e normas para a concessão, autorização e renovação de licenças. Essas normas incluem questões técnicas, como potência e frequência de transmissão, e questões relacionadas à programação e conteúdo veiculado;
- Fiscalização das emissoras de radiodifusão, garantindo que elas estejam em conformidade com as normas estabelecidas. A fiscalização também pode incluir a verificação das condições técnicas das emissoras, como qualidade de som e imagem;
- Outorgas de radiodifusão para a oferta do serviço no país. Essa competência envolve a análise de pedidos de concessão, renovação e transferência de outorgas;
- Planejamento e gestão dos canais de radiodifusão utilizados pelas emissoras de radiodifusão no país, alocando e distribuindo as frequências disponíveis de forma a garantir a compatibilidade entre as emissoras; e
- Estímulo à produção cultural e artística em apoio às iniciativas de incentivo à produção cultural e artística no país, garantindo a promoção da diversidade cultural e a valorização da identidade nacional.

De acordo com RIBEIRO (2016), o CBT é na essência o instrumento legal que estabeleceu as bases da radiodifusão no país, o que permitiu o desenvolvimento de uma grande indústria produtora de conteúdo, geradora de empregos e que entrega gratuitamente

informação, entretenimento e serviços a seus usuários em todo território nacional. Por outro lado, BARROZO e CHAVES (2009) consideram que o CBT permite que empresas de radiodifusão operem com pouca regulação, o que pode levar à concentração da propriedade dos meios de comunicação e a consequente falta de diversidade de vozes e opiniões.

Assim, dada essa descrição do CBT, a análise da sua contemporaneidade e da necessidade de sua atualização é relevante diante do confronto entre aqueles que defendem o CBT, os que ressaltam a sua desatualização perante as necessidades da comunicação atual e, também os demais que o consideram ainda mais desatualizado se a discussão de comunicação for ampliada de modo a incorporar também as necessidades a partir do desenvolvimento da internet.

3.2. CBT NO CONTEXTO DA TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO E ECONÔMICA, POLÍTICA PÚBLICA E REGULAÇÃO SETORIAL

3.2.1. Modelo de Gestão Pública decorrente do CBT e suas consequências

O CBT vem estabelecendo as atividades da gestão pública para o setor de radiodifusão desde 1962 quando foi editado, há mais de 60 anos. Para fins de consideração sobre qual modelo de administração pública o setor de radiodifusão tem sido administrado, partimos do modelo Weberiano, depois pelo *New Public Management* - NPM e finalmente pelo Estado Regulador.

O estado Weberiano é visto como uma primeira busca de eficiência à gestão pública a partir da adoção da formalidade, impessoalidade e profissionalismo da decisão pelo governo central. De acordo com GONÇALVES et al (2013):

[...] o modelo de gestão burocrático Weberiano possui determinados valores, que compõem as suas características. Um deles é a eficiência econômica, que impõe a alocação racional dos recursos, que resulta da alocação racional das pessoas dentro da estrutura organizacional. Menciona-se também o valor da eficiência administrativa, que se traduz na obediência às prescrições formais das tarefas. Outro valor levado em consideração é a equidade, a qual sugere o tratamento igualitário dado por empregados que desempenham tarefas iguais.

No Brasil diversas obras trataram da crítica ao modelo Weberiano e da evolução em direção à modernização e melhores meios de alcançar os objetivos públicos da Administração Pública Nacional (Por exemplo, GAETANI, 2014). Neste aspecto, Bresser Pereira afirma que

a administração pública burocrática não conseguiu entregar o pressuposto da eficiência, rapidez, qualidade e baixo custo para os serviços prestados ao público. As incapacidades do modelo em conjunto com outros fatores históricos levaram a necessidade de evolução do modelo no país (BID, 1996).

Assim, as deficiências do modelo Weberiano de administração pública e as crescentes demandas sociais por melhores serviços públicos fizeram com que o Estado paulatinamente se reorganizasse de modo a manter a busca por maior efetividade da gestão pública. Disso surge a Nova Gestão Pública (NPM), que emergiu a partir do final da década de 1960 (CAVALCANTE, 2012). No Brasil esse processo da NPM chegaria apenas mais tarde, décadas depois.

O NPM buscou a implementação de reformas no serviço público de modo a promover eficiência e efetividade da oferta de serviços públicos e seus processos. Assim, como forma para alcançar seus objetivos, o NPM passou a inserir métodos de administração privada na gestão pública¹⁸. A doutrina enfatiza foco nos resultados de maneira que os cidadãos (detentores do direito a serviços públicos) são tratados como clientes da administração.

Por sua vez, a transformação da Administração Pública em direção ao Estado Regulador está associada às necessidades e problemas enfrentados pelos governos na oferta de serviços públicos (FONTANA, 2013), que mesmo seguindo modelo NPM não conseguiram ser alcançados. Além disso, houve a percepção de que as necessidades iam além da boa oferta de serviços tradicionais. O cidadão não era mais o mesmo, suas expectativas se ampliaram a partir do avanço tecnológico e comércio global, a possibilidade de abertura de mercados, a privatização e liberalização econômica, as alterações na concepção do papel do estado na sociedade, etc. Esse contexto pressionou pela implantação do modelo de gestão “Estado Regulador”.

Neste novo modelo regulador, o estado diminui sua atuação direta no mercado e abre as condições para a atuação de agentes privados na oferta de serviços que outrora eram prestados pelo poder público. Nessa dinâmica, o estado se preocupa prioritariamente na elaboração de normativos, na criação de condições para a atuação equilibrada do setor privado na economia, na intervenção e repressão a abusos de poder econômico, etc.

¹⁸ Tais como: indicadores de desempenho, a descentralização de decisões, ferramentas de gestão (tais como contratos de gestão), etc.

Embora em outras partes do mundo a implantação do modelo tenha ocorrido antes, na América latina a chegada do Estado Regulador e das agências independentes teve sua expansão a partir do momento histórico por que passou o mundo durante a década de 1990 (ALKETA, 2020).

Neste novo ambiente a regulação se torna característica essencial para tratar das questões advindas do exercício pela iniciativa privada de atividades econômicas que outrora eram exercidas pelo poder público. A regulação promove mudanças relevantes na estrutura pública e nas atividades executadas pela administração (MATTOS, 2006), das quais destaca-se:

- Criação de agências reguladoras: autarquias independentes, com poderes delegados pelo governo central para outorgar a prestação de serviços, regular e estabelecer regras de operação no mercado;
- Expansão do escopo regulatório: as atividades regulatórias passam a incidir em um amplo conjunto de atividades desde meio ambiente e segurança alimentar, as atividades de infraestrutura (comunicações, energia, transporte e serviços financeiros), etc.;
- Regulação baseada em princípios e padrões: uma abordagem baseada em princípios e padrões, em contraste com a regulação prescritiva e detalhada do modelo Weberiano, permitindo maior flexibilidade e adaptabilidade, incentivando a inovação e a busca por soluções eficazes;
- Ênfase na participação e transparência: a regra deve ter um processo transparente de criação que permita a participação ampla da sociedade na sua construção; e
- Privatização de empresas estatais e terceirizações de funções administrativas.

Considerando a breve revisão sobre a evolução da administração pública, do modelo Weberiano ao Estado Regulador, e tendo em mente a data de edição do CBT, 1962, ponderamos que o referido Código se filia ao modelo de gestão Weberiano. Essa manifestação é feita a partir da confrontação de suas normas com as características do modelo de gestão Weberiano tanto do ponto de vista do pretense controle pela administração pública quanto pela rigidez burocrática.

É possível sustentar essa afirmativa, por exemplo, ao comparar a evolução setorial da radiodifusão vinculada até hoje ao CBT, com a evolução do setor de telecomunicações móveis iniciada na década de 90 no Brasil.

Essa comparação é relevante porque o início da implementação da telefonia móvel coincide com o momento de 1997 quando as telecomunicações passaram a ser guiadas pela LGT advinda do Estado Regulador, com liberdade, regras flexíveis, competição, enquanto a radiodifusão permaneceu no CBT, hierárquico e rígido.

Os resultados recentes alcançados pela gestão pública no setor de comunicações em termos de número de estações foram:

- Em dezembro de 2021 havia 3960 estações de radiodifusão FM licenciadas no Brasil (Fonte: Ministério das Comunicações, inclui FM comercial e educativa), sob égide do CBT e 7059 estações de radiodifusão e TV's licenciadas no Brasil (Fonte: Ministério das Comunicações, inclui TV comercial e educativa), sob égide do CBT;
- Em dezembro de 2021 havia 96.414 estações de rádio bases de telecomunicações de telefonia celular licenciadas no Brasil, sob égide da Lei Geral de Telecomunicações – LGT (Fonte: Anatel).

Embora se trate de avaliação sintética, os números denotam o desenvolvimento superior que o modelo da LGT/Anatel conseguiu promover ao setor de telecomunicações móveis em 25 anos, em comparação com o desenvolvimento da radiodifusão em 60 anos.

Além disso, na década entre 2011 e 2021, a Anatel conduziu três grandes licitações de expansão da telefonia celular para a implantação da telefonia de 4ª e 5ª geração¹⁹ e, no mesmo período, não houve qualquer realização de leilão para expansão dos serviços comerciais de radiodifusão, sendo o último realizado em 2010²⁰.

Ao mesmo tempo, a iniciativas recentes de proceder editais de licitação de radiodifusão foram rejeitadas pelo Tribunal de Contas de União (TCU) porque a comissão de licitação não conseguiu elaborar uma análise consistente e tecnicamente aceitável da viabilidade econômica das outorgas²¹.

A situação do planejamento, regulação, outorga e fiscalização do setor de radiodifusão chegou a tal ponto que o TCU exerceu atividade de auditoria com vistas a promover melhorias

¹⁹ Em 2012, o leilão de 4 G nas faixas de 450 MHz e 2,5 GHz. <https://tecnoblog.net/noticias/2012/06/12/anatel-leilao-4g/>. Em 2014, o leilão de 4 G na faixa de 700 MHz. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-09/anatel-faz-leilao-para-banda-larga-4g>. Em 2021, o leilão de 5 G em 2021. <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-realiza-leilao-do-5g>.

²⁰ Em 2010, o Ministério abriu 69 editais de rádio e TV. <https://sistemaplug.com.br/publicacao/34/Ministro-das-comunica%C3%A7%C3%B5es-abrir%C3%A1-69-novos-editais-de-r%C3%A1dio-e-TV.html>. Entre 2010 e 2022 não houve abertura de editais de outorga de radiodifusão comercial. <https://www.acaert.com.br/noticia/42903/portaria-do-ministerio-das-comunicacoes-institui-comissao-de-licitacao-de-servicos-de-radiodifusao>

²¹ Acórdão 2266/2008 – Plenário, <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/radiodifusao%2520comercial/%2520/score%2520desc/5>.

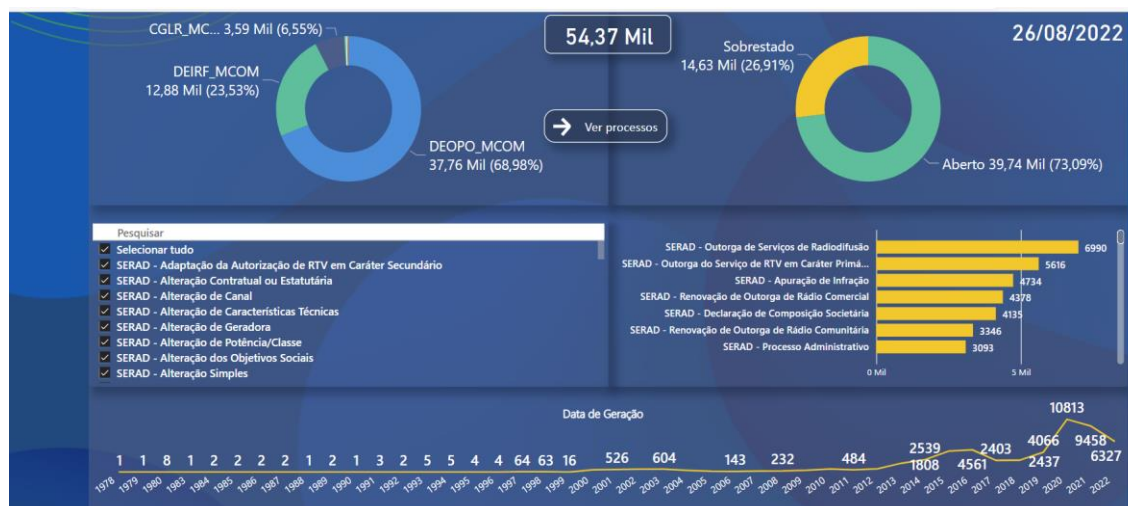
na gestão pública do setor de radiodifusão pela pasta ministerial e, no Acordo 384/2014 – Plenário²² concluiu:

A esse respeito, avulta a crescente demanda por um novo desenho do marco regulatório do setor de radiodifusão, exigência essa compartilhada por representantes da sociedade civil organizada, acadêmicos, profissionais do ramo e organizações internacionais. As principais reclamações de mudança são:

- Atualização do obsoleto e disperso marco regulatório vigente;
- Democratização do acesso aos meios de comunicação, introduzindo ferramentas efetivas de controle social;
- Regulamentação dos dispositivos constitucionais até hoje não disciplinados;
- Instituição de controles eficientes de propriedade, inclusive cruzada;
- Proibição de concessão de outorgas para ocupantes de mandatos eletivos;
- Garantia de meios a promoção de desconcentração do mercado.

As inúmeras dinâmicas criticadas no modelo Weberiano de gestão da radiodifusão como apresentado, levam a uma situação administrativa bastante desafiadora na gestão dos serviços de radiodifusão, podendo ser usado como exemplo a quantidade de processos em análise na administração pública²³. A figura a seguir aponta o estoque de processos tramitando na pasta ministerial em agosto de 2022:

Quadro 3 - Estoque de processos de radiodifusão na Adm. Pública



Fonte: MCOM.

Assim, existem tramitando mais de 54 mil processos nas diversas atividades determinadas ao arcabouço legal da radiodifusão (incluindo o CBT). O modelo de gestão

²² Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/radiodifusao/%2520/score%2520desc/5>.

²³ Há registros no Ministério das Comunicações e na Anatel de milhares de processos versando de temas de radiodifusão. Essa situação associada a reduzida equipe do Ministério provoca desafios de organização e gestão. <https://www.gov.br/mcom/pt-br/noticias/2022/setembro/ministerio-realizou-36-mil-analises-de-processos-relativos-ao-setor-de-radiodifusao-em-2022>

pesado e hierárquico decorrente do sexagenário CBT, pensado num determinado momento do país e da administração pública, leva hoje à existência de um sem-número de obrigações que eventualmente já não mais fazem sentido, mas que demandam severamente a administração pública.

Esses relatos acenam pela inadequação do modelo de gestão do setor de radiodifusão decorrente do CBT em relação às necessidades do setor e da sociedade. Neste sentido, é relevante a análise da necessidade de atualização do CBT na busca de resultados mais eficientes para o setor, a sociedade e a administração pública.

3.2.2. O CBT diante da Teoria Econômica

A base teórica específica das atividades de gestão do setor de comunicação é a "Economia Política da Comunicação", que analisa as dinâmicas políticas e econômicas decorrentes da atividade de comunicação. De acordo com DANTAS (2012), a Economia Política da Comunicação cuida dos meios de comunicação em suas relações econômicas, políticas e culturais, buscando entender tais relações a partir da problemática econômica.

Após análise do tema, verificou-se que vários acadêmicos e pesquisadores são apontados como autores relevantes do desenvolvimento da Economia Política da Comunicação. Dentre eles podem ser citados MOSCO (2009), SMYTHE (1977), GARNHAM (1990) e McCHESNEY (2000), entre outros. No Brasil são destacados, por exemplo, os trabalhos desenvolvidos por BOLANO e RAMOS²⁴, além de DANTAS já referenciado acima.

A evolução dos meios de comunicação promoveu o surgimento de novas teorias derivadas do conceito geral da Economia Política da Comunicação. Esses subconjuntos da teoria matriz surgiram como resultantes da atualização dos meios de comunicação e do surgimento de novos atores e modelos de negócio. Dentre elas, podem ser citadas as seguintes teorias:

²⁴ Murilo Ramos é professor Emérito da Universidade de Brasília. https://scholar.google.com.br/citations?user=NM7w_CgAAAAJ&hl=pt-BR

- economia política da internet (citada em BOLANO, 2017);
- economia política da imprensa (citada em CHAGAS, 2016);
- economia política da informação (citada em CAMARA, 2020);
- economia política da radiodifusão (citada em PIERANTI, 2017).

Neste trabalho, destacamos a teoria da Economia Política da Radiodifusão em que temas regulatórios para o desenvolvimento desse setor (GORGEN, 2009) merecem atenção especial. Desta forma, de acordo com essa teoria, as temáticas que se destacam na Economia Política da Radiodifusão são:

- Propriedade dos meios de comunicação e restrição à concentração – limitar o controle da mídia para promover a diversidade de fontes de informação;
- Funcionamento do setor – definir a maneira como se dá o financiamento do setor (publicidade ou fomento), que condiciona a diversidade de conteúdo;
- Conteúdo audiovisual – estabelecer os meios para fomento, classificação, concentração de mercado de produção audiovisual, etc.;
- Relações com o poder político – controlar a influência que as políticas públicas podem sofrer pela proximidade, ou não, da radiodifusão com a classe política; e
- Incentivo a mídia independente e a diversidade de vozes.

Considerando essas temáticas, Venício A. de Lima²⁵ aponta em diversos artigos a relevância do CBT no tratamento desses temas. Assim, no que diz respeito à política pública de radiodifusão no Brasil, o CBT aplica as temáticas da economia política de radiodifusão, ainda que venha sofrendo críticas pela incapacidade de tratá-las adequadamente (SIQUEIRA, 2012).

Nos dias de hoje, por outro lado, dada a evolução tecnológica surgiram outras atualizações aos estudos de economia política da comunicação. Essas novas visões trouxeram outras perspectivas para compreender as necessidades e os desafios do setor de radiodifusão diante do desenvolvimento tecnológico, e novas dinâmicas de mercado (FRANKLIN, 2016). Essas novas visões não se encontram contempladas no CBT e compreendem temas como:

- Convergência de Mídias: a fusão de diferentes plataformas de mídia, como televisão, rádio e internet, que cria questões sobre a regulamentação, propriedade dos meios de

²⁵ Artigos diversos, Lima, Venício. <https://www.observatoriodaimprensa.com.br/autor/venicio-a-de-lima/>, acessado em 6/6/23.

comunicação e acesso à informação, particularmente pela necessidade de isonomia entre os diferentes agentes do mercado de comunicação (JENKINS, 2008);

- Ecosistema de mídia: a proliferação de canais de comunicação e produtores de conteúdo traz a necessidade de compreender o ecossistema de mídia, suas interações e a nova dinâmica no mercado (VIEIRA, 2019);
- Democratização da Produção de Conteúdo: o surgimento das mídias sociais e das plataformas de compartilhamento de conteúdo aumenta a participação do público na produção e disseminação de informações (MASSAROLO et al, 2009);
- Big Data e Personalização: A coleta e análise de grandes volumes de dados têm um impacto significativo na radiodifusão. As empresas de mídia digital/internet utilizam algoritmos e análise de dados para personalizar o conteúdo e os anúncios (AMADEU, 2019), enquanto a radiodifusão sem interatividade da internet não possui tais recursos tornando-se menos interessante aos anunciantes que sustentam o serviço de radiodifusão;
- Economia da atenção: no ambiente atual de abundância de conteúdo, a luta pela atenção do público se aprofunda e acelera. Isso aumenta a disputa pela audiência cotidiana da radiodifusão, reduzindo seus usuários, o que drena recursos da publicidade que financia a expansão e melhoria dos serviços de radiodifusão (PINHEIRO, 2017); e
- Acesso Digital e Divisão Digital: A conectividade digital e o acesso à internet têm um papel cada vez mais importante na radiodifusão, na ampliação do alcance de seus conteúdos (GALPERIN, 2023).

A contextualização relacionada à economia política da radiodifusão, clássica e atualizada, permite o registro de apontamentos importantes sobre as atividades da Administração Pública. De um lado, identificamos que as diversas temáticas clássicas apontadas pelos pesquisadores do setor de radiodifusão (controle, diversidade, aproximação com setor político, etc.) já tem previsão de tratamento no CBT. Por outro lado, entretanto, o surgimento de novos temas associados à dinâmica econômica do setor de comunicação identifica a oportunidade de atualização do CBT e da forma como a gestão pública atua no setor.

Assim, diante do atual ambiente do setor de comunicação, o CBT e a forma de atuação da administração pública estão defasados perante as dinâmicas atuais do mercado. Alinhado

ao escopo deste trabalho, a contextualização aponta para a necessidade de se avaliar prioritariamente a atualização das políticas públicas de radiodifusão e o arcabouço legal do setor.

3.2.3. Reflexão sobre a Política Pública advinda do CBT

As políticas públicas constituem a essência do desejo estatal para o desenvolvimento de determinada atividade ou serviço, diretamente ou por delegação do poder público. Tendo em vista o escopo deste trabalho, a revisão bibliográfica sobre o tema observa sua análise a partir do contexto de Estado Regulador. A política pública manifesta o desejo de um governo eleito democraticamente e cujas metas foram pormenorizadamente escrutinadas durante o processo eleitoral que lhe trouxe legitimidade de propor metas e objetivos a todos os setores de competência do executivo, inclusive radiodifusão.

Deste modo, em se tratando de política pública, a Associação Brasileira de Ciência Política conceitua o tema como:

Política pública consiste em programa de ação governamental, do qual se extrai a atuação do Estado na elaboração de metas, definição de prioridades, levantamento do orçamento e meios de execução para a consecução dos compromissos constitucionais, que se exterioriza mediante arranjos institucionais (SCHNEIDER, 2020).

Do ponto de vista do escopo deste trabalho, e da experiência do pesquisador, o setor de radiodifusão tem sua política pública alicerçada no objetivo de construir uma infraestrutura de comunicação nacional sustentável economicamente. Isto significa que a política precisa promover o estabelecimento de condições que assegurem o equilíbrio entre poder concedente/regulatório, os agentes concorrentes do mercado e os interesses privados daqueles que investem para explorar especificamente as oportunidades econômicas da radiodifusão (LOPES, 2009).

Por outro lado, há também a dimensão social relacionada ao setor de radiodifusão servir de meio para assegurar voz a diferentes opiniões na sociedade, a fomentar a cultura, a informar a população, etc. (CARVALHO, 2012). Assim, a política pública deve também introduzir elementos para a promoção da liberdade de expressão entre os membros da

sociedade, da produção de conteúdos locais, da pluralidade de vozes, etc., objetivando a ampla circulação do pensamento.

Como visto na seção anterior, a teoria da econômica política de radiodifusão indica que, do ponto de vista clássico (sem incluir as teorias recentes), o CBT estabelece a política pública definida do setor de radiodifusão a partir da necessidade de resolver temas como: a construção de uma infraestrutura de comunicação apta para desenvolvimento econômico; a diversidade de fonte de informação, a promoção de conteúdo independente, etc.

Isto posto, é possível questionar se a política pública estabelecida no CBT já com 60 anos foi cumprida e se tem sido capaz de traduzir as necessidades atuais do setor privado de radiodifusão, bem como aquelas demandas de interesses sociais.

Segundo OLIVEIRA 2012 parece haver uma nítida falta de sintonia entre a política pública de radiodifusão prevista no CBT e aquela necessária para que o setor de radiodifusão esteja em condições de se desenvolver adequadamente no mundo atual. Da mesma forma e exemplificando, LAGINESTRA (2014) aponta:

Vazio referente à regulação da atividade midiática no Brasil, principalmente em relação às emissoras de rádio e à televisão aberta, restando como “marco” regulatório o desatualizado Código Brasileiro de Telecomunicações, vigente desde 1962, e implementado por ocasião da recém-chegada mídia televisiva ao Brasil.

Neste aspecto, o relatório “Avaliação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2020) sobre Telecomunicações e Radiodifusão no Brasil 2020”, ao tratar das políticas públicas de radiodifusão, aponta que:

Diferente do setor de comunicações (por exemplo, o E-Digital 2018-2020 e o Programa Conecta Brasil), **não há uma visão de política pública abrangente para a radiodifusão**, a TV por assinatura e os serviços emergentes de OverThe Top (OTT)/Video on Demand (VoD). Porém, essa visão é necessária em um ambiente cada vez mais convergente. A transmissão de TV de sinal aberto não tem recebido muita atenção na regulamentação do setor e na formulação de políticas públicas. No Brasil, onde a maioria dos consumidores acessa informações pela TV de sinal aberto, essa falta de atenção é um fator de preocupação para a inclusão, o pluralismo dos meios de comunicação e a diversidade.

Da mesma forma, o relatório do Governo de Transição Eleito em 2022 (COMISSÃO DE TRANSIÇÃO, 2022) apontou que:

Esse diagnóstico revela a necessidade, há muito reclamada por amplos segmentos da sociedade e, recentemente, por parcela importante do setor empresarial - tendo em vista a competição por audiência e receita publicitária imposta por empresas que atuam no ambiente digital - de um amplo debate multissetorial sobre **a atualização dos marcos político normativos da radiodifusão.**

E adicionou o seguinte:

“...é **necessário revisar a legislação sobre radiodifusão**, cuja principal norma, o Código Brasileiro de Telecomunicações, data de 1962.”

Encerramos essa sessão refletindo que do ponto de vista de política pública há evidente desatualização do CBT vez que suas previsões não capacitam o poder público a estabelecer as regras do setor de radiodifusão adequadamente para as atuais necessidades políticas, setoriais, sociais e econômicas da radiodifusão.

3.2.4. Atualidade regulatória e o CBT

Como apresentando nas seções anteriores, o CBT tem levado o setor de radiodifusão a ser administrado num modelo de gestão Weberiano e pode ser modernizado para ser gerido a partir do modelo regulador, moderno e flexível. Neste novo contexto, o tema da regulação setorial é fundamental para o desenvolvimento das atividades de radiodifusão pelo setor privado.

A respeito do tema, Maroy e Dupriez ponderam “a regulação como um processo de produção de regras de orientação das condutas dos atores, em um espaço determinado, uma forma de intervenção governamental” (apud OLIVEIRA, 2017). No modelo Estado Regulador se considera relevante a participação de entes privados no desenvolvimento de uma atividade econômica e as obrigações da função social da exploração econômica são alcançadas por meio de Regulação.

Entretanto, a regulação não existe como algo independente e tampouco deveria surgir da iniciativa própria de uma agência governamental. Para fins do alcance aos objetivos de uma sociedade, é necessário que a regulação se faça a partir do estabelecido em uma política pública como apresentada na seção anterior deste trabalho.

Há, portanto, uma lógica que norteia o conjunto de objetivos que edifica a regulação a partir de uma Política Pública. No modelo regulador, o motivador maior da regulação é o atingimento dos objetivos da política pública de maneira equilibrada entre a liberdade de operação das empresas privadas em regime de competição e o bem-estar da sociedade. De acordo com KAHN (1971) existem vários marcos teóricos relevantes para o estudo da

regulação, tais como a teoria dos custos de transação²⁶, da agência²⁷, da escolha pública²⁸ e da abordagem institucional²⁹.

A análise do CBT como apresentada anteriormente, permite compreender que o CBT define, entretanto, a atuação regulatória (quando determina condições de mercado - por exemplo, número de outorgas que cada interessado pode possuir) mas também de políticas públicas (o conteúdo de radiodifusão deve subordinar-se às finalidades educativas e culturais). Além disso, o CBT centraliza no Ministério das Comunicações a atuação simultânea do órgão como elaborador de política, regulador e fiscal do serviço de radiodifusão.

Importa mencionar, portanto, que neste modelo o CBT acaba por promover a violação do princípio da segregação de funções, que é essencial para a efetividade do controle da execução da política pública e da regulamentação decorrente. Tendo em consideração o modelo de Estado Regulador, o sexagenário CBT, construído em momento muito anterior da administração pública, determina a realização de papel simbiótico da pasta ministerial que, além de elaborar a política pública, simultaneamente trata de aspectos regulatórios.

Entretanto, a separação de funções é basilar a ponto do TCU (2008), no manual “Regulação de Serviços Públicos”, apontar que:

No caso brasileiro, a matriz institucional preconizada – ainda que com peculiaridades setoriais – embute uma diversidade de mecanismos de balizamento e controle. O primeiro é a segregação da atribuição de formular políticas e diretrizes para implementá-las. No primeiro caso, cabe à administração direta fazê-lo, seja por meio de ministérios, seja por meio de conselhos interministeriais. Às agências reguladoras cabem a implementação das políticas e diretrizes. Ou seja, o ato regulatório deve ter por objetivo consubstanciar uma política pública setorial delineada no seio do governo e ditada pela agenda política. À agência cabe eleger o

²⁶ Ronald Coase: Um dos principais expoentes do surgimento da teoria de custos de transação a partir de seu artigo clássico "The nature of the firm". Oliver Williamson: Desenvolveu a teoria dos custos de transação e foi um dos principais estudiosos das estruturas contratuais e das relações entre as organizações. Seu trabalho seminal é "The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting". A teoria dos custos de transação é um conceito contratual que aborda a importância das empresas ou firmas em uma economia de mercado. Custos de transação são as taxas cobradas por determinadas instituições financeiras para a realização de alguma operação.

²⁷ Michael C. Jensen é conhecido por seu trabalho em teoria da agência em colaboração com William Meckling, no artigo "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure" (Teoria da Firma: Comportamento Gerencial, Custos de Agência e Estrutura de Propriedade). Outro autor relevante na teoria da agência é Bengt Holmström, que contribuiu para o desenvolvimento da teoria dos contratos e da teoria da agência. De acordo com essa teoria, a empresa é composta por duas figuras principais: o principal e o agente. O principal é o centro das relações da empresa e tem conhecimento de todos os interesses envolvidos. O agente, por sua vez, são os profissionais e outros envolvidos na empresa, como colaboradores, concorrentes, clientes, entre outros. Geralmente, há um desequilíbrio nas informações entre o principal e os agentes, resultando em interesses diversos.

²⁸ James Buchanan: Foi um dos fundadores da escola de escolha pública (public choice) e um defensor da aplicação da teoria econômica aos processos políticos. Sua obra "The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy" é um marco nessa abordagem. A escolha pública ou teoria da escolha pública é um ramo da teoria econômica em que os conceitos da economia de mercado são aplicados à política e aos serviços públicos.

²⁹ Meyer e Rowan (1977) citam que os princípios institucionalizados na sociedade transpassam as estruturas e formas organizacionais. Sua obra Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. In: American Journal of Sociology, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977. A abordagem institucional é uma abordagem na qual as organizações incorporam práticas, normas e procedimentos que predominam no ambiente organizacional e muitas vezes na sociedade. É aponta como tentativa de contrapor o modelo racionalista e seu foco nas exigências técnica dos processos gerenciais.

instrumental técnico mais adequado – dentro de diversas alternativas possíveis – para levar a cabo essa missão.

Essa particularidade do CBT traz à tona a necessidade de atualização do Código Brasileiro de Telecomunicações de modo a torná-lo aderente ao Estado Regulador e as orientações decorrentes, em especial, a separação de funções.

3.2.5. Falhas de Governo

Para encerrar a breve análise do CBT no contexto teórico econômico, outro aspecto a ser considerado é a situação em que as necessidades da política pública estão bem identificadas e os conflitos de regulação bem apontados, mas circunstâncias alheias e algumas vezes prioritárias aos interesses setoriais levam a não satisfação de necessidades prioritárias, causando o que se chama na literatura de falhas de governo (CAMPOS, 2008).

Consideramos o resgate do conceito a partir, por exemplo, dos trabalhos de COSTA (2014) sobre o tema:

Via de regra, a regulação, inspirada na teoria econômica neoclássica, é desenhada como resposta às falhas de mercado, que consistem em discrepâncias em relação ao ideal de um mercado competitivo, principalmente, nos setores de bens públicos. É curioso notar que a regulação também é sujeita a falhas, denominadas “falhas de governo”; ou seja, o governo falha na tentativa de corrigir as falhas de mercado. De acordo com Resende (1997), as falhas de governo se devem a três aspectos: a assimetria de informações, os custos de transação e as restrições administrativas e políticas.

Esse tema “falha de governo” retoma a necessidade de avaliar as divergências do papel do CBT estabelecido, segundo este trabalho, no modelo Weberiano de administração pública com aquele necessário pelo atual momento do setor de comunicações do país. Afinal, a eficácia da regulação depende da capacidade da Administração Pública em equilibrar os interesses dos consumidores, empresas e outros grupos de interesse, o que inclina na direção da implementação do Estado Regulador para esse setor.

Desta forma, a política pública do CBT precisa ser analisada quanto à necessidade de sua atualização em face de não atender as necessidades atuais da sociedade como visto na seção anterior e da violação ao princípio da separação de funções como visto nesta seção. O atraso na realização dessas atividades de análise por parte das autoridades responsáveis

significa a manutenção das atuais falhas de governo que impediram a atualização do Código até aqui e constituem em falhar de governo segundo a teoria.

3.3. INFLUÊNCIAS DO CBT NO MERCADO DE RADIODIFUSÃO

O CBT, em vigor desde 1962, trouxe tanto benefícios quanto prejuízos para o setor de radiodifusão no Brasil. Entre os benefícios, é possível destacar a segurança jurídica proporcionada, uma vez que suas regras têm sido aplicadas por décadas, dando estabilidade regulatória para as empresas do setor. Além disso, o CBT também trouxe algumas inovações importantes à época de sua edição tais como o limite de outorgas, que permitiu uma melhor fiscalização e controle das atividades na área.

Por outro lado, o CBT tem sido criticado quanto à sua rigidez, por dificultar a adaptação às novas tecnologias e às demandas do mercado, bem como por não tratar de questões como a convergência tecnológica e a presença de novos players no mercado (como as plataformas de *streaming*) (PINHEIRO, 2023). Além disso, por se tratar de uma legislação sexagenária, muitos de seus dispositivos se tornaram obsoletos e não condizem mais com a realidade do setor de radiodifusão no Brasil.

Exemplificando, segundo a experiência deste pesquisador, possíveis obsolescências no arcabouço legal da radiodifusão (incluindo o CBT), a partir do escopo deste trabalho e que foi objeto de análise na pesquisa qualitativa, podemos citar:

- Controle de capital de empresas de radiodifusão: enquanto as empresas de radiodifusão têm controle restrito de capital e de números de outorgas, as redes sociais não possuem qualquer controle;
- Gestão de conteúdo e emissora de radiodifusão: os serviços de audiovisual distribuídos pela internet estão livres dos controles que são estabelecidos para as empresas de radiodifusão;
- Publicidade e propaganda: as empresas de radiodifusão têm regras estabelecidas para a divulgação de conteúdo, de propaganda e quantidade de tempo apto à sua realização durante a programação; do outro lado, esses conteúdos audiovisuais têm regras livres na internet.

Desta forma, como mencionado anteriormente, num contexto em que o conteúdo audiovisual pela internet se desenvolve livremente sem amarras, o CBT tem engessado a dinâmica do setor de radiodifusão perante seus concorrentes. Podem ser citados, como influências do Código ao setor de radiodifusão, quando comparado com o setor de telecomunicações, as seguintes “falhas de governo”:

- Burocracia nos procedimentos de outorga: diferentemente do setor de telecomunicações onde, com base na LGT, os principais serviços (telefônica móvel, TV por assinatura e transmissão de dados) são prestados por meio de “autorizações”³⁰, no CBT são estabelecidas as regras específicas para a concessão de outorgas para serviços de radiodifusão, bem como os prazos de concessão. Além disso, por demandar processo licitatório convencional, o processo de outorga é demasiadamente moroso;
- Rigidez e falta de flexibilidade das regras técnicas: o CBT prevê o estabelecimento de normas técnicas detalhadas para as emissoras do setor de radiodifusão, enquanto no setor de telecomunicações tem sido atualizado por regulamentos técnicos mais flexíveis; e
- Limites de propriedade ultrapassados: o CBT estabelece limites para a propriedade de emissoras de radiodifusão, tanto do ponto de vista da origem do capital como para evitar a concentração excessiva de poder econômico e midiático³¹. Já para o setor de telecomunicações, essas regras não se aplicam quanto aos aspectos de capital e quanto a questões de concorrências.

Muitos desses impactos decorrem do tempo de vigência do CBT no setor de radiodifusão brasileiro.

Em síntese, atualmente o modelo Weberiano do CBT tem influenciado negativamente o desenvolvimento da radiodifusão devido sua rigidez, falta de adaptação a novas tecnologias, inflexibilidade diante das demandas do mercado, etc. Assim, a análise sobre a necessidade de atualização do CBT é relevante diante das suas influências no desenvolvimento atual do setor.

³⁰ Outorga de serviços bastante simples de ser obtida e com menor nível de intervenção por parte do regulador.

³¹ Assunto também tratado na Constituição Federal.

3.4. AVALIAÇÕES DO CBT POR ORGANISMOS INTERNACIONAIS

3.4.1. Análise da OCDE sobre o CBT

A OCDE realizou uma análise setorial sobre o setor de radiodifusão no Brasil em 2018. O relatório intitulado "*Broadcasting in Brazil: Overview and Policy Issues*" traz uma avaliação detalhada sobre o mercado de radiodifusão no Brasil e suas políticas regulatórias (OECD, 2018). O estudo teve como objetivo analisar a estrutura e a regulamentação do setor de radiodifusão no país e fazer recomendações para aprimorar a eficiência, a transparência e a competitividade do mercado.

O relatório aponta como ponto forte dos marcos de comunicações e radiodifusão no Brasil o fato da televisão continuar a ser o meio audiovisual com maior alcance, cobrindo a quase totalidade dos municípios. De outro lado, como ponto fraco, destaca a divisão de competência do audiovisual, havendo instituições públicas com mandatos específicos para a TV por assinatura e para a TV aberta. Esta multiplicidade de instituições é apontada como negativa e contrária à convergência tecnológica e ao surgimento de novos serviços.

A análise da OCDE se concentrou em três áreas principais: regulação, concorrência e governança. Em relação à regulação, o estudo destacou a necessidade de revisão e atualização das leis e regulamentações para refletir as mudanças tecnológicas e as tendências do mercado.

No que diz respeito à concorrência, o estudo destacou a importância de garantir um ambiente competitivo equilibrado para o mercado de radiodifusão, evitando concentração excessiva de propriedade e fortalecendo a diversidade de conteúdo e de vozes.

Quanto à governança, o estudo destaca a relevância de garantir a independência e a transparência das instituições reguladoras e de supervisão, bem como a necessidade de fortalecer a coordenação entre diferentes órgãos do governo responsáveis pelo setor de radiodifusão. Neste aspecto, o relatório aponta que o setor de radiodifusão é fortemente regulado e que sua gestão é complexa diante das várias agências governamentais envolvidas (além do Ministério das Comunicações e da Anatel, o relatório aponta também o Ministério da Justiça para fins de classificação indicativa, Ministério da Cultura para questões de conteúdo, CADE para temas concorrenciais, etc.).

O referido relatório menciona, ainda, que a regulação de comunicações é baseada em um conjunto normativo amplo (para as telecomunicações a Lei Geral de Telecomunicações, para TV por assinatura a Lei do Serviço de Acesso Condicionado - SEAC, para a Internet o Marco Civil da Internet, etc.) além de, no que tange à radiodifusão, ter sido criada há muitos anos (Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962).

Assim, a OCDE propõe que seja criada uma agência reguladora unificada que cuide dos setores de comunicações e de radiodifusão no país. O organismo propõe ainda a separação de funções entre elaboração de políticas e a regulamentação nas áreas de radiodifusão. Propõe também a adoção de um modelo de outorga única para os serviços de comunicação (abrangendo radiodifusão, TV por assinatura, serviços multimídia, telefonia móvel, etc.) no país e redução da barreira de entrada no setor de radiodifusão, particularmente pela remoção de restrições e investimento estrangeiros diretos no setor.

O relatório registra que o setor de radiodifusão no Brasil é altamente concentrado, com um pequeno número de empresas dominando o mercado. Essa situação é retratada como limitante da concorrência e da diversidade e a qualidade da programação. Isso seria a demonstração de falhas de governo decorrente do CBT atual.

Por fim, o organismo identifica várias áreas em que a regulamentação e a política pública de radiodifusão (CBT) poderiam ser melhoradas, incluindo a promoção de maior concorrência, a simplificação da regulamentação e a modernização das leis aplicáveis ao setor. A OCDE apresenta recomendações para o setor, tais como a simplificação das regras de titularidade das concessões, a eliminação de barreiras regulatórias ao investimento estrangeiro e a promoção da transparência e da participação pública no processo regulatório.

Em resumo, o relatório da OCDE corrobora a importância da análise da necessidade de atualização do CBT no momento dos seus 60 anos de vigência e identifica os impactos que a manutenção do código causa ao desenvolvimento das atividades da administração pública bem como no futuro do setor de radiodifusão.

3.4.2. Reflexões da UNESCO sobre o CBT

Outra análise realizada por organismo internacional acerca do CBT é o estudo denominado “O Ambiente Regulatório para a Radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chaves brasileiros (MENDEL e SOLOMON, 2011)”. Esse trabalho realizado pela UNESCO avaliou diferentes temas do CBT à luz do direito comparado, com fins de contribuir para a futura legislação de radiodifusão. Entre os diferentes temas avaliados estavam:

- Autoridade Regulatória independente;
- Licenciamento e outorga de radiodifusão;
- Regulação de conteúdo;
- Obrigações positivas de conteúdo;
- Emissoras públicas e comunitárias;
- Entre outros temas.

A avaliação sobre a maioria dos temas acima, corrobora a avaliação apresentada ao longo deste trabalho sobre a desatualização do CBT no Brasil perante seus parceiros no mundo e a necessidade de sua atualização para o bem do desenvolvimento da radiodifusão e do audiovisual no país.

Assim, registramos de maneira sucinta a proposta da UNESCO relativa à necessidade de separação entre as atividades regulatórias e de políticas públicas do setor de radiodifusão. Em especial, o relatório aponta que:

É necessário criar uma nova autoridade reguladora, independente e única, para supervisionar as atividades relacionadas à radiodifusão. Esta nova autoridade deve assumir e fundir muitas das funções das principais autoridades atuais, aproveitando sua expertise coletiva e utilizando a base de conhecimentos existente. (Grifamos)

Essa análise da UNESCO sintetiza a necessidade de se avaliar um novo marco regulatório para a radiodifusão e uma nova forma de atuação da administração pública alinhada com os propósitos do Estado Regulador. Essa abordagem possibilitaria um arcabouço legal da radiodifusão (incluindo o CBT) apto à evolução tecnológica, no momento em que a convergência tecnológica modifica as dinâmicas do mercado de comunicações no Brasil e no mundo.

3.4.3. Respostas internacionais ao panorama atual de comunicação

Tal como tem acontecido no Brasil com o CBT, outras regiões do mundo têm enfrentado desafios com suas legislações atuais de radiodifusão diante das mudanças pela qual passa o setor. Do ponto de vista de modelo adequado, os países têm adotado diferentes estratégias para lidar com esses desafios. Por exemplo, a tabela a seguir inclui breve descrição sobre como a legislação do mercado de radiodifusão tem sido alterada em face das mudanças de mercado pela tecnologia e a chegada de novos atores.

Tabela 6 - Perspectiva Internacional de Atualização da Radiodifusão

Região	Desenvolvimento
Estados Unidos	O surgimento de plataformas de streaming tem afetado a audiência de emissoras de TV aberta e a cabo. Além disso, há uma crescente competição entre emissoras tradicionais e novos players que começam a investir em produção de conteúdo audiovisual (LOTZ, 2022).
Europa	A popularização da internet e a disseminação de dispositivos móveis têm levado à fragmentação da audiência e ao surgimento de novos modelos de negócio. (EUROPEAN PARLAMENT, 2021)
Austrália	O governo lançou uma reforma significativa das leis de mídia em 2020, conhecida como o Código de Negociação de Mídia, que visa nivelar o campo de jogo entre grandes empresas de tecnologia e empresas de mídia locais. O código exige que empresas de tecnologia paguem por notícias e outros conteúdos de mídia de empresas australianas (AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2020).
América Latina	A Argentina aprovou uma nova lei de comunicações que estabelece regras para a convergência entre as diferentes plataformas de comunicação, incluindo rádio e TV (MIRANDA e CARBONI, 2020). No México foi aprovada em 2019 uma reforma constitucional para permitir a convergência entre as diferentes plataformas de comunicação, incluindo rádio e TV (BEJARANO, 2014).

Fonte – Autor.

No âmbito internacional, portanto, os países têm se engajado em processos para a modernização de seus marcos regulatórios para que as atividades da administração pública

estejam adequadas aos desafios atuais do setor de comunicações. No Brasil, com o CBT estabelecido a mais de 60 anos, essa necessidade se destaca e faz-se necessário a ponderação sobre a necessidade de um novo marco legal novo em substituição ao CBT.

4. REFERENCIAL

O marco teórico deste trabalho reúne os conceitos que são usados para analisar a necessidade de atualização do CBT a partir de parâmetros atuais. O pesquisador possui experiência no setor de radiodifusão e, por isso, foi capaz de identificar as questões do CBT que tem sido objeto de demandas por parte do setor de radiodifusão junto à administração pública.

Assim, é trazido para o referencial o resultado de estudos anteriores sobre esses temas cuja necessidade é controversa em consequência dos avanços tecnológicos, comerciais e econômicos do setor de radiodifusão no Brasil.

De acordo com COELHO (2015), o marco político normativo compreende “todas as regras e conjunto de medidas estatais, positivas ou negativas, pertinentes a formatar os parâmetros de atuação de um determinado setor”. Neste contexto, os temas identificados pelo pesquisador como necessários para pesquisa junto aos especialistas e para avaliação da necessidade de atualização do CBT são:

- Instituições públicas competentes;
- Propriedade das outorgas e capital social das empresas radiodifusão;
- Limites de outorgas de radiodifusão;
- Processo de outorga de radiodifusão;
- Tipos de emissoras.

Desta forma, considerando os objetivos deste trabalho, as perguntas formuladas no questionário de entrevistas semiestruturadas, bem como o referencial teórico, tratam de relacionar esses itens com aqueles de estudos realizados anteriormente.

Nas próximas seções são descritos os referenciais sobre esses itens de política pública, regulação e como tem sido a sua implementação no setor de radiodifusão no Brasil. Esses referenciais são confrontados com as respostas dos especialistas consultados na pesquisa qualitativa. Do combate entre a opinião do referencial e as opiniões dos especialistas, serão extraídas as conclusões sobre a necessidade de atualização do CBT e os temas consensuais de atualização.

4.1. NOVO MARCO REGULATÓRIO PARA A RADIODIFUSÃO

A respeito da atualização no marco regulatório para a radiodifusão no Brasil, inicialmente recordamos a tendência, verificada no mundo e apresentada na seção de contextualização, em que os diversos países têm atualizado sua legislação de radiodifusão para fazer frente aos desafios atuais da comunicação.

Especificamente sobre o ponto de vista do mundo atual em confronto com o mundo de 1962 quando o CBT foi editado, o setor de radiodifusão enfrenta desafios significativos relacionados aos novos meios de comunicação. A chegada da internet trouxe, como já falado, situações complexas para o setor a partir dos seguintes itens (B CREATIVE UAE, 2023):

- Ruptura digital: provocou a quebra do modelo tradicional de mídia a partir do surgimento das plataformas de *streaming*, sistemas de compartilhamento de conteúdos audiovisuais, redes sociais, etc., que fragmentou a audiência e mudou o padrão de consumo dos usuários;
- Superprodução de conteúdo: a partir das tecnologias digitais e sistemas de compartilhamento tornou disponível aos usuários uma abundância de conteúdo e aumentou a competição pela audiência, reduzindo o valor da publicidade da radiodifusão;
- Modelos de geração de receitas da mídia tradicional: foram alterados e parte da receita migrou para as plataformas online, levando a mídia tradicional a buscar novas fontes de recursos (assinatura, conteúdos registrados e parcerias) para se financiar e manter a lucratividade do negócio;

- Mudanças no padrão de consumo de mídia: inclusive a forma como as pessoas consomem a mídia, deixando de ser um ato coletivo passando para uma ação individualizada;
- Desintermediação do radiodifusor na oferta de conteúdo aos usuários;
- Fake News e desinformação por meio do conteúdo digital rápido, barato, de baixa credibilidade e sem verificação, das redes sociais.

NAPOLITANO (2020), citando Sankievics, aponta derradeiramente sobre a dualidade entre a regulação do setor de radiodifusão e aqueles dos serviços “assemelhados” e tornados possíveis a partir da internet, que:

[...] não haveria mais suporte para exigir da radiodifusão uma determinada disciplina jurídica, enquanto o concorrente que produz o mesmo tipo de produto estaria sujeito a regras bem mais flexíveis [...]

Adicionalmente, quanto ao Brasil, se o CBT conseguiu alcançar resultados relevantes para a radiodifusão em termos de redes, cobertura dos serviços, sustentabilidade do negócio; e a internet promoveu a ampliação de conteúdo aos usuários, ainda assim há muito a ser feito na regulação do setor para atingimento de uma radiodifusão democrática.

Outrossim, de maneira articulada e após a Confecom³², o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), organização social que congrega associações, sindicatos, movimentos sociais, organizações não-governamentais e coletivos propôs em 2012 que “é hora de uma nova lei para um novo tempo”. Sobre isso, COELHO (2015) sintetiza que:

O FNDC (2012) tem destacado pelo menos quatro razões para justificar a elaboração de um novo marco regulatório para a comunicação no Brasil: 1) a ausência de pluralidade e diversidade na mídia atual, que esvazia a dimensão pública dos meios de comunicação e exige medidas afirmativas para ser contraposta; 2) a legislação do setor das comunicações é arcaica e defasada, não está adequada aos padrões internacionais de liberdade de expressão e não contempla questões atuais, como as inovações tecnológicas e a convergência de mídias; 3) a legislação é fragmentada, multifacetada, composta por várias leis que não dialogam umas com as outras e não guardam coerência entre elas; e 4) a Constituição Federal de 1988 continua carecendo da regulamentação dos artigos dedicados à comunicação, deixando temas importantes como a restrição aos monopólios e oligopólios e a regionalização sem referência legal [...]

³² A 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom) ocorreu em 2009 e reuniu em Brasília quase 1.700 representantes da sociedade, do meio empresarial e do poder público para debater a participação cidadã na era digital. Com o tema central “Comunicação: meios para a construção de direitos e de cidadania na era digital”, a 1ª Confecom se desenvolveu sobre três eixos-temáticos: “Produção de Conteúdo”, “Meios de Distribuição” e “Cidadania: direitos e deveres”.

Finalmente, acerca da legislação de radiodifusão e os componentes de regulação, COELHO aponta os seguintes elementos: autoridade reguladora, propriedade das empresas de radiodifusão, pluralismo, outorga (licenciamento e renovação de concessões), entre outros alheios ao estudo. Assim, o referencial aponta de maneira geral pela necessidade de atualização do CBT.

4.2. AUTORIDADE COMPETENTE PARA RADIODIFUSÃO

A situação tema da autoridade competente para a radiodifusão no Brasil é de significativa importância para o desenvolvimento do setor de radiodifusão no país. Embora haja diferentes instituições que tratem de aspectos particulares do conteúdo de radiodifusão³³, as atividades principais de desenvolvimento do setor de radiodifusão estão concentradas no Ministério das Comunicações. Exceção é feita apenas às atividades relativas à administração de radiofrequências, que foram transferidas à Anatel pela LGT.

Para além da violação ao princípio da segregação de funções mencionados anteriormente, a situação atual tem também recebido críticas ainda devido a aspectos como:

- Falta de transparência – o relatório da UNESCO (2011) aponta que as boas práticas sugerem a necessidade de se criar uma relação transparente entre o Executivo e o Regulador. Além disso, aponta que os reguladores devem contar com pessoas sem qualquer vínculo político ou setorial e indicadas por processo transparente;
- Fragmentação regulatória – embora haja concentração de atividades no Ministério das Comunicações, COELHO (2019) e o relatório da OCDE (2020) apontam em outra linha a diversidade de atores públicos agindo em algum aspecto de regulação, o que geraria insegurança aos agentes privados do setor; e
- Precariedade da governança – COELHO (2019) aponta a ausência de mecanismos e fiscalização mais rigorosos dos conglomerados de mídia quanto às exigências da esfera pública.

³³ O relatório da OCDE referenciados neste trabalho aponta o Ministério as Comunicações e a Anatel principalmente como responsáveis pelo desenvolvimento do setor de radiodifusão em seus principais temas. Entretanto, o mesmo relatório aponta ainda outras instituições com alguma competência associada aos serviços de radiodifusão, tais como: CADE, ANCINE, Ministério da Cultura, Ministério da Justiça, entre outros.

O relatório do estudo da OCDE (2020) ao abordar esses e outros desafios apontou como recomendação a necessidade de se criar no Brasil uma agência reguladora unificada para tratar dos setores de comunicação e radiodifusão, pela integração das competências do Ministério das Comunicações, Anatel e Ancine num único agente, bem como a separação clara entre formulação de políticas públicas e regulamentação.

Especificamente, a organização propõe que:

Mais importante, uma agência reguladora convergente e independente deve conceder as outorgas. Ela precisa garantir transparência, acesso isonômico e uma seleção objetiva e imparcial para os atores interessados. Para reiterar uma recomendação anterior, nem o Presidente nem o Congresso devem participar na concessão de licenças de radiodifusão. O processo deve incluir apenas o órgão regulador setorial ou unificado (convergente).

Dessa forma o referencial aponta pelo desalinhamento da estrutura administrativa atual do setor de radiodifusão perante aquelas apontadas em estudos teóricos ou relatórios de estudos de Organizações Internacionais. Assim, o referencial aponta, do ponto de vista de autoridade competente, pela necessidade de atualização do CBT.

4.3. PROPRIEDADE DE MEIOS DE RADIODIFUSÃO E RESTRIÇÕES A CONCENTRAÇÃO

O arcabouço legal da radiodifusão (incluindo o CBT) trata da propriedade dos meios de comunicação normatizando a quantidade de outorgas máximas que pode ser conferida para as empresas de radiodifusão, assim como a origem do capital da emissora. A legislação determina que a propriedade de empresas de radiodifusão seja reservada a brasileiros natos ou naturalizados a mais de 10 (dez) anos e que pelo menos 70% (setenta por cento) do capital total ou votante da emissora pertença a brasileiros.

Em relação a restrições relacionadas à concentração de empresas de radiodifusão, o Decreto Lei 236 de 1967, que complementa e modifica o CBT, estabelece ainda limites de concessões e permissões para a execução dos serviços de radiodifusão, com fins de evitar a concentração dos meios de comunicação e a promover a diversidade de fontes de informação.

Relativamente a essas previsões, o referencial apontado no relatório da OCDE (2020) sobre a propriedade das empresas de radiodifusão propõe a “remoção de restrições a

investimentos estrangeiros diretos na radiodifusão, em que empresas ou indivíduos estrangeiros não podem ser detentores de mais de 30% do capital total e com direito a voto de empresas de radiodifusão de sinal aberto”.

Em relação aos limites de outorgas o relatório da OCDE (2020), da UNESCO (2011) e COELHO (2019) apontam que a previsão estabelecida atualmente não é respeitada e que as emissoras têm encontrado meios para contornar a limitação da concentração. O relatório da OCDE (2020) aponta que:

Especificamente, elas usam uma série de redes e estações de retransmissão e registram diferentes pessoas como acionistas (Repórteres Sem Fronteiras e Intervenções, 2017[19]). Isso permitiu a perpetuação de conglomerados que concentram poder institucional e econômico no setor de radiodifusão.

Além disso, o relatório da UNESCO (2011) e COELHO (2019) apontam ainda que a prática da afiliação de emissoras em uma rede constituiu um mecanismo alternativo a limitação de outorgas previstas na legislação, o que encerra por fortalecer grupos existentes.

O referencial aponta assim para a ineficácia e impropriedade da regra existente atualmente no CBT para o controle da concentração de meios. Essa situação impacta também na seção seguinte deste documento que versa sobre a diversidade de fontes de informação. Dessa forma, do ponto de vista da propriedade dos meios de radiodifusão e controle a concentração de mercado, o referencial aponta pela necessidade atualização do CBT.

4.4. DIVERSIDADE DE FONTES DE INFORMAÇÃO

A diversidade de fontes de informação possui caráter estratégico para a democracia. Por meio dela é assegurado o debate equilibrado entre diferentes visões, a livre circulação de ideias, a programação que valoriza a cultura regional, independência editorial, e a manifestação da pluralidade de alternativas de conteúdos à população. Exemplo da relevância desse tema, para o atingimento do objetivo de informar, é a realização de campanhas eleitorais por meio dos sistemas de radiodifusão, que assegura a todos os candidatos condições de acesso ao eleitor por meio do rádio e da televisão.

Neste contexto de promover a diversidade de fontes de informação, o CBT determina regras relativas à produção regional, conteúdos educativos, tempo diário de noticiosos e limitação de número de outorgas de radiodifusão.

Cabe considerar, entretanto, que a discussão sobre a diversidade de fontes de informação envolve não somente o âmbito de radiodifusão, mas todos os meios de comunicação disponíveis à população, uma vez que o desenvolvimento tecnológico trouxe uma infinidade de novos meios pelos quais a população pode ter acesso a fontes de informação (internet, TV por assinatura, celular, rede social, etc.).

Outra questão a ser considerada é a prática de contrato de afiliação em que emissoras regionais “entram” em rede com canal nacional e reproduz localmente o conteúdo gerado em outro estado. Essa prática tem sido criticada por reduzir os conteúdos disponíveis aos usuários de radiodifusão. O relatório da OCDE (2020) traz estudo realizado em que é apontado que devido à afiliação “a grande maioria da programação no Brasil não é dedicada a conteúdo regional. A maioria dos organismos regionais de radiodifusão afiliados analisados tende simplesmente a reproduzir conteúdo a partir das grandes redes nacionais de entidades de radiodifusão”.

Nesse ambiente e para os fins do escopo deste trabalho, resumimos o referencial ao ambiente exclusivo da radiodifusão, sem considerar outras mídias. Neste diapasão, a doutrina encontrada nas referências aponta que:

- UNESCO (2011) – não há no Brasil limite efetivo à propriedade simultânea de várias mídias e as restrições atuais se concentram ao controle de direito enquanto deixa o controle efetivo sem controle;
- OCDE (2020) – aponta para a necessidade de ajustar os processos para “fomentar o pluralismo e a produção de conteúdo nacional/regional e promover emissoras locais e comunitárias por meio de uma perspectiva de políticas de mídias transversais para um ambiente multiplataforma”;
- COELHO (2019) – aponta que a internet, a partir do Marco Civil da Internet, se tornou um sistema de produção, circulação, consumo e interação de conteúdo. Entretanto, segundo o autor, a radiodifusão ainda não perdeu sua importância para potencializar a interação democrática como principal fonte de informação, razão pela qual deve se continuar perseguindo a diversidade de fontes de informação nesse meio.

Dessa forma, o referencial aponta pela necessidade de atualização do CBT para tratar de maneira adequada a promoção da diversidade de fontes de informação.

4.5. PROCESSO DE OUTORGA DE RADIODIFUSÃO

O assunto relativo ao processo administrativo pelo qual uma entidade obtém o direito de transmitir sinais de radiodifusão a brasileiros possui literatura com críticas sobre a forma como isso ocorre no Brasil. Por exemplo, CARVALHO (2013) afirma em “A política da radiodifusão no Brasil e seu marco legal” que “os procedimentos de outorga são decididos de maneira centralizada e no âmbito da atuação discricionária do Poder Executivo, ao qual compete, também, exercer, de forma paternalista, o controle sobre o conteúdo das transmissões”. Aliado a isso, demonstra que a “forte intervenção estatal no setor não constituiu impedimento ou, ainda, convive em relativa harmonia com a exploração econômica das concessões por particulares”.

Adicione-se ainda que Carvalho aponta que a partir da Constituição de 1988, mesmo com a previsão de processo licitatório para a obtenção de outorgas de radiodifusão, “houve uma mitigação apenas parcial da discricionariedade e da centralização administrativas no âmbito dos procedimentos de outorga, o que levou à continuidade do recurso a práticas clientelistas e não republicanas, não obstante alterações regulamentares em sentido contrário”³⁴.

Em relação ao processo de outorga a CGU (2023) apontou em recente relatório:

- Ausência de critérios de ordem de processamento e registro de providências que atentaram contra o princípio da isonomia e transparência no processo de outorga de radiodifusão;
- Necessidade de apuração de possíveis ilegalidades na direção de radiodifusoras por pessoas com imunidade parlamentar ou foro especial;
- Irregularidades quanto aos requisitos de quadro societário, direção e situação cadastral de pessoa jurídica de radiodifusoras;
- Fragilidades de rastreabilidade e integridade das informações no processo de outorga de radiodifusão.

³⁴ Em reportagem de 2011, a Folha de São Paulo demonstrou que a utilização de “laranjas” é prática corriqueira no setor de radiodifusão. De acordo com o jornal, “empresas abertas em nome de laranjas são usadas frequentemente para comprar concessões de rádio e TV nas licitações públicas realizadas pelo governo federal (...). Por trás dessas empresas, há especuladores, igrejas e políticos, que, por diferentes razões, ocultaram sua participação nos negócios. Durante três meses, a reportagem analisou os casos de 91 empresas que estão entre as que obtiveram o maior número de concessões, entre 1997 e 2010. Dessas, 44 não funcionam nos endereços informados ao Ministério das Comunicações. Entre seus ‘proprietários’, constam, por exemplo, funcionários públicos, donas de casa, cabeleireira, enfermeiro, entre outros trabalhadores com renda incompatível com os valores pelos quais foram fechados os negócios. LOBATO, Elvira. Laranjas compram rádios e TVs do governo federal. Folha de S. Paulo, 27 mar. 2011. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po2703201102.htm>.

- Longo interregno para publicação de Planos Nacionais de Outorga de radiodifusão comercial e educativa.

Sobre processo de outorga, a OCDE (2020) aponta ainda que:

o regime de outorga é complexo, extenso e discriminatório para serviços de radiodifusão. Canais comerciais de televisão devem submeter ofertas competitivas por meio de processos de licitação pública para obterem uma outorga (Capítulo 6). O processo é demorado, com várias etapas, e pode levar anos dependendo do tipo de licença.

e,

Os processos de licitação que se aplicam às licenças de TV e rádios comerciais, assim como à transmissão de rádio comunitária, devem ser agilizados e estar sujeitos a cronogramas compulsórios para evitar atrasos desnecessários.

A UNESCO (2011), por sua vez, aponta que “a outorga de concessões é o mecanismo central para a regulação do acesso à radiodifusão. Como resultado, os processos de outorga devem ser justos e as concorrências devem ser julgadas a partir de critérios claros e estabelecidos de modo prévio, incluindo a promoção da diversidade nas radiofrequências”.

O referencial aponta, portanto, para a necessidade de se modernizar o CBT para que os processos administrativos de outorga sejam adequados ao cenário atual das comunicações.

4.6. SISTEMA DE RADIODIFUSÃO

A Constituição Brasileira estabelece a coexistência de três sistemas de radiodifusão que deveriam atuar de maneira sinérgica e complementar. Esses sistemas seriam o privado, o público e o estatal. De acordo com OLIVEIRA (2019)³⁵.

Os veículos de rádio e televisão com fins lucrativos (comerciais) compõem o sistema privado. Sucintamente e em tese, os veículos de comunicação institucional-governamental representam o braço estatal da divisão tripartite. Já a mídia pública é feita pelo e para o cidadão, com foco na promoção do debate público plural e diverso; na autonomia editorial, financeira e administrativa; na participação e controle social; e em mecanismos de proteção perante interferências políticas ou pressões do mercado.

³⁵ Oliveira, Gisele Pimenta. A RADIODIFUSÃO PÚBLICA SOB A ÓTICA DA MÍDIA COMERCIAL: construções argumentativas sobre a EBC. Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política – Compolítica. Disponível em http://ctpol.unb.br/compolitica2019/GT3/gt3_Oliveira.pdf, acessado em 1/7/23.

Sobre essa camada do sistema previsto na Constituição é estabelecido que as outorgas de radiodifusão podem ter caráter comercial ou educativo. Além disso, existem ainda os serviços auxiliares de radiodifusão que, do ponto de vista da audiência, agem como uma emissora de TV ou rádio qualquer, mas quanto ao processo de outorga possuem exigências administrativas menores.

Do ponto de vista de modelo de gestão, considerando o momento de convergência tecnológica, as barreiras regulatórias artificiais decorrentes de inexistência de limites tecnológicos tendem a ser ineficientes e suscitar desafios administrativos a gestão pública.

Especificamente sobre os tipos de outorgas que compõem o sistema de radiodifusão no Brasil, a OCDE (2020) apontou para a oportunidade do Brasil:

Adaptar o arcabouço legal para um mercado convergente de comunicações e radiodifusão, reformar o arcabouço legal visando introduzir um regime de licenciamento baseado em licença única para serviços de comunicações e radiodifusão. Introduzir uma licença única para eliminar as diferenças entre categorias de serviços de comunicações (serviços de comunicação multimídia, serviços de telefonia fixa, serviço de telefonia móvel, serviços de comunicações classificados como serviço de valor adicionado, TV por assinatura e outros serviços de radiodifusão).

No contexto de análise da necessidade de atualização do CBT à luz da evolução econômica, social e tecnológica, o referencial aponta pela necessidade de atualizar a organização das outorgas de radiodifusão em busca de efetividade das medidas do CBT.

4.7. OBSERVAÇÕES GERAIS

Na análise dos estudos identificados para compor o referencial sobressaíram alguns temas reiterados que corroboram a análise da necessidade de atualização do CBT, tais como:

- Fragilidades da simbiose entre a elaboração de políticas públicas, de regulação e fiscalização num único órgão;
- Complexidades do processo de tomada de decisão, particularmente outorgas e regras desatualizadas e inadequadas às dinâmicas atuais do setor e necessidade sociais;
- Excesso de burocracia, desafios de transparência nos processos de outorga; e
- Assimetrias entre agentes do setor de radiodifusão.

Não é intenção deste trabalho identificar as causas desses fatos, mas apontar que o referencial sugere a construção de alternativa ao modelo atual do CBT de modo a promover a evolução do setor de radiodifusão assim como das atividades da Administração Pública para o setor de radiodifusão.

5. METODOLOGIA DE PESQUISA

5.1. PROPÓSITO

O trabalho analisa a necessidade de adequação do CBT diante das mudanças ocorridas no setor de radiodifusão ao longo do tempo. Para isso, verifica se as disposições do CBT apontadas pelo pesquisador e ponderadas no referencial são consenso junto aos especialistas consultados na pesquisa qualitativa, corroborando a necessidade de atualização daquele código. Em seguida a pesquisa qualitativa, aplica-se um Método de Decisão Multicritério (MDM) sobre as respostas dos especialistas quanto à necessidade de atualização do CBT.

O objetivo consiste, portanto, em avaliar se a política pública do CBT para os itens destacados pelo pesquisador ainda são, ou não, adequados e eficazes para lidar com as necessidades e desafios enfrentados pela radiodifusão no contexto brasileiro atual. Além disso, a aplicação do MDM detalha e objetiva os apontamentos da pesquisa qualitativa.

5.2. ABORDAGEM

Trata-se de trabalho de natureza aplicada sobre a pertinência de aspectos do Código Brasileiro de Telecomunicações identificados pelo pesquisador. A análise é realizada a partir de levantamento bibliográfico e pesquisa de campo por meio de entrevista semiestruturada. A realização da pesquisa foi feita de acordo com as seguintes etapas:

- Revisão da literatura, levantamento documental e contextualização (tanto nacional quanto internacional) sobre o setor de radiodifusão a partir da evolução tecnológica, das mudanças nos modelos de negócios e dos desafios regulatórios enfrentados em diferentes países;

- Referencial sobre itens do CBT que segundo a experiência do pesquisador são citados como limitadores ao desenvolvimento atual do setor de radiodifusão. O referencial como mostrado na seção anterior foi construído a partir de apontamentos de pesquisas e estudos anteriores sobre a necessidade de alterações ao CBT para dar novo tratamento a esses itens;
- Entrevistas qualitativas por meio de pesquisa semiestruturada com especialistas em radiodifusão de diversos setores (profissionais do setor privado, organizações da sociedade civil, acadêmicos, governo e notório saber); e
- Aplicação de método de decisão multicritério sobre a melhor forma de implementar as considerações da pesquisa qualitativa sobre a necessidade de atualização do CBT.

As conclusões do trabalho são extraídas do confronto entre os apontamentos no referencial, com aqueles advindos da resposta a pesquisa qualitativa realizada junto aos especialistas consultados. As conclusões da pesquisa são enriquecidas com a aplicação do método de decisão multicritérios sobre as opiniões dos especialistas consultados quanto ao melhor caminho para tratar da atualização do CBT.

5.3. ESCOPO DA PESQUISA

A análise deste trabalho é realizada desde o ponto de vista do desenvolvimento do negócio “radiodifusão”, explorado por agentes privados de mercado, por meio de contratos administrativos com o poder público. Essa visão se deve à verificação que o orçamento público federal está cada vez mais comprimindo e limitando em capacidade para novos investimentos³⁶, de forma que não há condições técnicas e econômicas para que o poder público aporte recursos em grande escala para emissoras públicas ou estatais no curto prazo, e consequência disso, o desenvolvimento futuro do setor de radiodifusão se dará pelo investimento privado, que exige segurança jurídica para sua realização.

Importante ressaltar que essa orientação de escopo não significa afirmar derradeiramente pela impossibilidade de se avançar na radiodifusão com temas históricos da agenda de comunicação como pluralidade, diversidade de fontes de informação,

³⁶ Governo indica bloqueio de mais R\$ 1,5 bilhão no orçamento e sobe estimativa para rombo nas contas em 2023, <https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/07/21/governo-indica-bloqueio-de-r-15-bilhao-no-orcamento-e-sobe-estimativa-para-rombo-nas-contas-em-2023.ghtml>. Acesso em 21/7/23.

regionalização, etc. A constatação acima leva à necessidade de se buscar esses objetivos históricos a partir do ponto de vista de regulação, simplificação, tratamento isonômico de agentes, etc.

Assim, a hipótese do trabalho é a análise da necessidade de modernização do CBT, quanto aos pontos identificados pelo pesquisador, para possibilitar eventualmente o mesmo ciclo positivo de investimento verificado na década de noventa com a abertura e desburocratização do mercado de telecomunicações³⁷, obtendo-se em contrapartida avanços em agendas de cunho social.

5.4. PERGUNTA DE PESQUISA

A pergunta inicial da pesquisa trata do atingimento de objetivos do CBT, sua capacidade de tratar dos temas atuais de políticas públicas do setor de radiodifusão em face do desenvolvimento recente da indústria de comunicações no Brasil e a derradeira necessidade de sua atualização.

Em face da abrangência da pergunta de pesquisa um subconjunto de questões é analisado, tais como:

- A pertinência do CBT para o setor de comunicações/radiodifusão atual diante seus 60 anos de existência;
- Na avaliação de questões operacionais decorrentes do CBT que impactam nas atividades da administração pública (processo de outorga, o controle da participação de capital nacional nas empresas de radiodifusão, limite de outorgas por empresas e cidadãos, o processo de controle de estações por meio do Plano Básico de Serviços de Radiodifusão, a categorização das emissoras); e
- Melhor alternativa legislativa para o futuro do CBT.

As respostas a essas questões são relevantes porque sua compreensão contribui para propostas para o desenvolvimento do setor de radiodifusão e das atividades da Administração Pública, passados 60 anos do CBT.

³⁷ A Anatel apresenta histórico do processo em <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/telecomunicacoes-aos-20-anos-de-privatizacao>.

5.5. DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

A pesquisa realiza a avaliação do contexto geral de comunicação e do arcabouço legal de radiodifusão (incluindo o CBT) quanto sua necessidade de atualização de modo a superar temas críticos a seu desenvolvimento, assegurando um futuro sustentável a esse setor, bem como reavaliando atividades do setor público na gestão dessa atividade econômica.

Assim, as conclusões estão delimitadas pelo referencial, pelo questionário semiestruturado construído para esse objetivo acima, e pelas respostas do conjunto de especialistas consultados na pesquisa e na aplicação do método de decisão multicritério.

5.6. REALIZAÇÃO DA PESQUISA QUALITATIVA

A pesquisa qualitativa realizada neste trabalho cuidou de analisar junto a especialistas do setor de radiodifusão a opinião deles a respeito de aspectos que segundo o pesquisador pressionam pela atualização do CBT. Além disso, por ser uma pesquisa setorial, o resultado permite identificar as necessidades dos diferentes grupos participantes da pesquisa.

Seguindo a metodologia de LARA e MOLINA (2011), o processo da pesquisa qualitativa deve iniciar pelo escopo e delimitação do objetivo da pesquisa e a partir daí:

A pesquisa qualitativa não segue sequência tão rígida das etapas assinaladas no desenvolvimento da Pesquisa Quantitativa;

O pesquisador deve iniciar sua investigação, apoiado numa fundamentação teórica geral, numa revisão aprofundada da literatura em torno do tópico em discussão. A maior parte do trabalho se realiza no processo de desenvolvimento do estudo. A necessidade da teoria surge em face das interrogativas que se apresentarão no decorrer do estudo;

As variáveis deverão ser descritivas e seu número pode ser grande;

Com relação à população e amostra: os recursos podem ser aleatórios para fixar amostra, buscando uma representatividade do grupo maior de sujeitos [...]

Assim, depois de realizada a revisão bibliografia, contextualização, identificação do referencial teórico, foram definidos os grupos a serem pesquisados e, por fim, estabelecido o roteiro da entrevista.

Antes da realização da entrevista, foi solicitada a aprovação do Comitê de Conformidade Ética em Pesquisas Envolvendo Seres Humanos da Fundação Getúlio Vargas (CEPH) que aprovou a proposta de pesquisa, conforme Anexo 2.

Como passo inicial da pesquisa, foi selecionado um especialista (não integrante do grupo a ser pesquisado) para analisar o questionário semiestruturado e comentar eventuais necessidades de ajustes. O Anexo 3 aponta os comentários do especialista consultado.

Na sequência, foram definidas as especificações da pesquisa qualitativa na forma de: a) grupos a serem pesquisados - conforme Anexo 4; e b) roteiro final da entrevista - conforme Anexo 5.

Finalmente, a pesquisa qualitativa foi realizada por meio de entrevista semiestruturada e contou com três grupos de entrevistados, de gênero e faixa etária diversa, mas que se relacionaram com o arcabouço legal de radiodifusão (incluindo o CBT) em diferentes momentos de suas trajetórias profissionais.

5.6.1. Seleção de Amostras

Existem diversas abordagens e técnicas na literatura que podem ser utilizadas para selecionar os participantes de uma pesquisa, dependendo do objetivo do estudo e da disponibilidade de recursos.

A amostragem representa etapa importante da pesquisa qualitativa e muitas vezes representa um desafio para o pesquisado. De acordo com PESSOA e RAMIRES o caminho é selecionar o universo de pesquisa tal que os resultados possam ser obtidos com maior precisão. De acordo com os autores, é a combinação dos procedimentos de coleta com a amostra selecionada que direcionam para a validade do resultado de pesquisa.

De acordo com CRESWELL (2013), a amostragem proposital é uma das técnicas mais comuns na pesquisa qualitativa. Normalmente a pesquisa qualitativa não tem por objetivo testar uma hipótese, mas sim explorar e trazer novas informações a um tema pouco estudado. Neste caso, o pesquisador seleciona deliberadamente participantes que possam contribuir de forma significativa para o estudo. Esses participantes podem ser selecionados com base em critérios como sua experiência, conhecimento ou envolvimento em um determinado tema ou

política pública. É fundamental, entretanto, a transparência quanto à técnica de amostragem utilizada de modo a registrar o rigor da investigação realizada.

Para o caso desta pesquisa, a adoção da amostragem proposital se mostrou adequada em função do universo e a especificidade a ser pesquisada – Código Brasileiro de Telecomunicações nas particularidades do setor de radiodifusão. Assim, foram realizadas entrevistas com especialistas do setor de radiodifusão, vindo de diversos setores, que poderiam opinar de maneira qualificada sobre o problema em análise.

No primeiro grupo foram ouvidos especialistas seniores do setor de radiodifusão com função de registrar a opinião deles a respeito do CBT ter, ou não, alcançado seus objetivos previstos inicialmente. A tese consiste em comprovar o esgotamento do Código Brasileiro de Telecomunicações quantos às suas previsões para a radiodifusão.

O segundo grupo de participantes foi composto por especialistas que atuam no setor de radiodifusão atualmente e, em cujas atividades se deparam rotineiramente com o arcabouço legal de radiodifusão (incluindo o CBT). Neste segmento, o objetivo da pesquisa consistiu em registrar a opinião dos entrevistados a respeito de aspectos particulares do código que impactam no setor e na Administração Pública, bem como as expectativas que os diferentes setores possuem diante dos 60 anos do CBT, e suas sugestões quanto à manutenção, alteração ou edição de nova legislação para o setor de radiodifusão.

Nesses dois grupos iniciais, a pesquisa foi realizada com especialistas em radiodifusão a partir de uma abordagem multisetorial, seguindo o modelo do Comitê Gestor da Internet – CGI que define a multisetorialidade a partir da escuta ativa dos seguintes setores: Governamental, Privado, Acadêmico e o Terceiro Setor. Adicionados a esses setores, o CGI acrescenta ainda um especialista: Notório Saber.

Assim, se buscou a seleção, para os dois Grupos, de especialistas em radiodifusão a partir desse modelo multisetorial, conforme segue:

- Setor governamental: funcionários de instituições governamentais que aplicam o CBT;
- Setor privado: representantes de empresas de radiodifusão que observam a determinações do CBT;
- Academia: pesquisadores de universidades que atuam no setor de radiodifusão e estudam o CBT; e

- Terceiro setor: organizações sem fins lucrativos que trabalham para promover melhorias no setor de radiodifusão e que se deparam com o CBT em suas atividades.

Na terceira e última consulta, foi registrada a perspectiva de membro do Congresso Nacional participante da “bancada da radiodifusão” na Câmara de Deputados, ativo nas discussões sobre radiodifusão e o futuro do CBT.

Assim, a adoção da amostragem propositada trouxe o benefício de evitar a consulta a pessoas pouco experientes com o tema de pesquisa, o que poderia influenciar diretamente na qualidade e validade da observação que se realiza neste trabalho.

5.6.2. Método de Coleta

A entrevista foi realizada após o contato inicial com os especialistas para apresentar os objetivos da pesquisa, a privacidade dos dados, o caráter voluntário e anônimo da contribuição, assim como as demais orientações e regras estabelecidas pela CEPG/FGV.

Especificamente sobre métodos de coletas, por diversos motivos, tais como flexibilidade, disponibilidade de agenda e localização dos entrevistados, facilidade operacional para o registro das entrevistas, etc., usou-se preferencialmente o meio remoto através dos recursos eletrônicos/videoconferência disponíveis para a realização das entrevistas. Assim, todas as entrevistas foram gravadas e registradas em áudio ou, áudio e vídeo, conforme sua realização, sendo que o material registrado ficou à disposição somente do pesquisador e do orientador desta pesquisa.

Durante a condução da entrevista, o pesquisador apresentou as questões da pesquisa semiestruturada e, regra geral, permaneceu silente/neutro quanto à resposta do especialista como forma de obter esta opinião sem interferência ou direcionamento por parte do pesquisador. Esse procedimento foi ajustado, eventualmente, de forma a esclarecer alguma particularidade objetiva da pergunta. De igual maneira, foi mantido o foco nas questões apresentadas na pesquisa semiestruturada. Assim, se o entrevistado adentrasse em tema alheio ao questionado, procurou-se retornar ao tema das perguntas pré-estabelecidas.

De modo a agilizar a análise do conteúdo, as entrevistas foram transcritas e seu conteúdo analisado manualmente usando as orientações da técnica de análise de conteúdo de

pesquisas qualitativas para tratamento dos dados, busca de palavras-chave, visualizações de dados, etc.

5.6.3. Realização da Pesquisa

A pesquisa qualitativa seguiu o processo de coleta de dados por meio da realização das entrevistas, que ocorreram no período de 3/7/23 a 21/7/23. A identificação do marco temporal faz-se relevante porque durante o referido período notícias nacionais podem ter influenciado as opiniões dos participantes da pesquisa.

Em observação a isso, podemos mencionar os seguintes aspectos ocorridos nos diferentes Poderes da República como contexto a partir do qual foi recebida a contribuição dos especialistas:

- Poder Executivo: início do novo governo eleito em 2022, invasão dos prédios dos poderes da República em 8/1/2023, apoio do governo federal às propostas de regulação de plataformas digitais e combate a *fake news*, etc.
- Poder Judiciário: invasão dos prédios dos poderes da República em 8/1/2023, julgamento de ações judiciais relativas à jurisdição brasileira na solicitação de dados às plataformas de internet e início do julgamento sobre o artigo 19 do Marco Civil da Internet relativo à responsabilização das plataformas digitais quanto a conteúdos divulgados e a *fake news*, etc.; e
- Poder Legislativo: invasão dos prédios dos poderes da República em 8/1/2023, análise acelerada da proposta de legislação para o combate a fake News, proposta de Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito (CPMI) relativas à invasão dos prédios dos poderes da República em 8/1/2023, e combate a *fake news*, etc.

5.6.4. Análise de resultados

Os dados coletados foram então analisados por meio de técnicas de análise de conteúdo. Essa técnica envolve a análise de dados brutos do material identificado para

levantamento dos temas, padrões e tendências emergentes nos dados coletados. A análise de conteúdo dos dados foi realizada manualmente.

De acordo com BARDIN (2011, apud SOUSA e SANTOS), a análise de conteúdo envolve três etapas principais: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados. Na pré-análise, o pesquisador define os objetivos da pesquisa, seleciona o material a ser analisado e estabelece as categorias e unidades de análise a serem utilizadas. Na exploração do material, o pesquisador realiza a leitura sistemática e minuciosa do conteúdo, identificando as unidades de registro (palavras, frases, parágrafos) e classificando-as de acordo com as categorias previamente definidas. Na etapa de tratamento dos resultados, o pesquisador interpreta os dados e estabelece relações entre as categorias, buscando identificar os principais temas ou conceitos presentes no conteúdo analisado (SOUZA, 2020).

Feita a análise, tendo em vista a pergunta central e as questões secundárias, foi procedida a elaboração de relatório na seção pertinente deste trabalho. Esta última etapa foi realizada por meio de descrição temática de forma a transformar os dados brutos em categorias para facilitar a compreensão e discussão do resultado da pesquisa quanto a percepções, opiniões e atitudes dos sujeitos perante o arcabouço legal da radiodifusão (incluindo o CBT).

5.7. APLICAÇÃO DO MÉTODO DE DECISÃO MULTICRITÉRIOS (MDM) APÓS A PESQUISA QUALITATIVA

Dada a multiplicidade de alternativas e critérios para tomada de decisão sobre a melhor alternativa para o CBT a partir das opiniões expressadas nas entrevistas semiestruturadas, o trabalho realizou a aplicação de ferramenta de métodos de tomada de decisão multicritério sobre a análise da necessidade de atualização do arcabouço legal da radiodifusão (incluindo CBT).

O uso de MDM em avaliação de políticas públicas tem histórico relativamente recente, iniciando-se nas décadas de 1970 e 1980. Esses métodos foram desenvolvidos para auxiliar na tomada de decisão em situações complexas, onde há múltiplos critérios a serem considerados e diversas alternativas possíveis.

A aplicação desses métodos na avaliação de políticas públicas se tornou mais frequente a partir da década de 1990, especialmente em países europeus e nos Estados Unidos. O objetivo principal era obter uma base científica e objetiva para a tomada de decisão em políticas públicas, ajudando a evitar decisões arbitrárias ou baseadas em interesses políticos. Na elaboração deste trabalho identificamos estudos acadêmicos sobre o uso de métodos de decisão multicritério em análise de políticas públicas, tais como CARVALHO (2013) e MARANHÃO (2016).

Existem diversas categorias e métodos multicritérios para a resolução de problemas de acordo com a necessidade, alternativas, critérios, dentre outros. Esses métodos não são objetos de aprofundamento neste trabalho³⁸. Em especial, no que diz respeito à avaliação de alternativas para o futuro do CBT, será utilizado o método *Analytic Hierarchy Process* (AHP).

O método AHP foi adotado por possuir vantagem de levar em consideração tanto critérios quantitativos quanto qualitativos; e por fornecer uma estrutura hierárquica que facilita a análise dos resultados³⁹. Além disso, é o método de decisão multicritério que mais tem sido utilizado em análise de projetos (AZEVEDO (2019)), incluindo políticas públicas de diversos campos: programas sociais, planejamento urbano, gestão ambiental, entre outros.

Na aplicação do método AHP, seguiu-se os seguintes passos básicos:

- Identificar o problema e as alternativas da análise de políticas públicas;
- Estruturar hierarquicamente os critérios a serem avaliados e definir a escala de comparação entre os critérios;
- Coletar as avaliações dos especialistas sobre os critérios e alternativas definidas;

³⁸ Alguns dos principais tipos de métodos de decisão multicritério são:

1. AHP (Analytic Hierarchy Process): método baseado na decomposição hierárquica de um problema em critérios e subcritérios, permitindo a avaliação de alternativas de forma sistemática.
2. PROMETHEE (Preference Ranking Organization Method for Enrichment Evaluation): método que permite a comparação de alternativas com base em múltiplos critérios, levando em consideração as preferências do tomador de decisão.
3. ELECTRE (Elimination Et Choix Traduisant la Réalité): método que permite a classificação de alternativas de acordo com critérios definidos pelo tomador de decisão, levando em consideração as diferenças entre as alternativas.
4. TOPSIS (Technique for Order Preference by Similarity to Ideal Solution): método que permite a classificação de alternativas com base em sua proximidade em relação a um ideal teórico e a um anti-ideal.
5. MAUT (Multi-Attribute Utility Theory): método que permite a avaliação de alternativas com base em múltiplos critérios, levando em consideração as preferências do tomador de decisão e sua utilidade para alcançar os objetivos desejados.
6. DEA (Data Envelopment Analysis): método que permite a avaliação da eficiência relativa de alternativas com base em uma análise de fronteira de eficiência.

³⁹ Na literatura, conseguiu-se identificar o uso do método AHP em análise relativa ao setor de radiodifusão. Por exemplo, FACCHIN (2019) aplicou o método AHP para avaliar as propostas para determinar o cenário que apresentasse o melhor resultado para implementação da nova plataforma de distribuição de conteúdo de radiodifusão, considerando os critérios de qualidade técnica, capacidade financeira, a experiência na área.

- Calcular as prioridades relativas dos critérios e alternativas, utilizando as avaliações dos especialistas e a escala de comparação definida; e
- Analisar e interpretar os resultados, identificando as alternativas mais adequadas em relação aos critérios definidos.

Como mencionado, o objetivo da análise AHP neste trabalho foi a definição da melhor alternativa para o tratamento a ser dado ao CBT à luz dos apontamentos da pesquisa qualitativa. Desta forma foi elaborada uma avaliação AHP sucinta que considerou:

- OBJETIVO – avaliar alternativas para o futuro do CBT;
- CRITÉRIOS – considerar as necessidades dos setores governamental, privado, acadêmico, e terceiro setor na atualização do CBT, conforme exemplo do Anexo 5;
- ALTERNATIVAS – para o trabalho foram estabelecidas três – a) manter o CBT atual; b) alterar o CBT; e c) legislação nova e revogação do CBT.

A análise realizada é apresentada na seção específica deste trabalho.

6. RESULTADOS DA PESQUISA QUALITATIVA

A partir do referencial teórico, as realizações, desafios e oportunidades setoriais e para a Administração Pública, apontam para a necessidade de atualização do CBT e do modelo de atuação da gestão pública para a radiodifusão com vistas a superar os itens de apontados pelo pesquisador como críticos ao desenvolvimento sustentável da radiodifusão.

Assim, a partir do referencial, foram registradas as percepções dos especialistas que coincidem com os estudos referenciados assim como aquelas que se destacaram pela sua singularidade. Todas as percepções, consensuais e divergentes, foram devidamente consideradas como contribuições valiosas, e enriquecedoras das conclusões da pesquisa.

A apreciação dos diálogos e das respostas dos entrevistados foi realizada mediante a aplicação de técnica de análise de conteúdo de Lawrence Bardin, que proporcionou exame do material coletado, permitindo compreensão detalhada das diversas nuances presentes nas contribuições dos especialistas.

6.1. TEMA CENTRAL DA PESQUISA – TEMPESTIVIDADE DO CBT

6.1.1. CBT, Atingimento de seus objetivos inaugurais

A criação do Ministério das Comunicações em 1962 tem papel fundamental no desenvolvimento do setor de radiodifusão. Aliado ao CBT, o Ministério aponta que a radiodifusão se desenvolveria a partir de 1962 para além daquilo que havia de emissoras de rádio e TV, mas contribuiria fundamentalmente para:

- Desenvolvimento nacional;
- Integração e segurança nacional;
- Difusão de informação; e
- Educação e cultura nacional.

De maneira geral todos os especialistas consultados (do Governo, do Setor Privado, da Academia, do Terceiro Setor e o Notório Saber) sinalizaram no sentido de que a radiodifusão contribuiu e tem contribuído para o atingimento aos objetivos apontados acima pela administração pública. Entretanto, em análise mais detalhada é possível destacar particularidades das observações feitas pelos especialistas.

As observações dos especialistas do setor governamental apontam que, de maneira geral, o CBT foi fundamental para o desenvolvimento da radiodifusão e, que seus objetivos originais têm sido cumpridos pelo setor. Destacaram que a radiodifusão se tornou o meio de comunicação mais democrático e que, eventualmente, alguns dos itens do CBT podem não ter sido implementados adequadamente, resultando em um uso limitado do serviço em aplicações de educação e cultura, por exemplo.

Por sua vez, o especialista do setor privado indica da mesma forma que os objetivos têm sido cumpridos pelos radiodifusores. O especialista aponta de maneira assertiva que a radiodifusão em função das previsões do CBT deu salto na produção de conteúdo e na promoção da educação.

Os especialistas do Setor Acadêmico indicaram que os objetivos originais do CBT faziam parte de um projeto político, seus objetivos foram alcançados de alguma maneira, com destaque para desenvolvimento nacional, integração e defesa nacional. Em relação à diversidade e pluralidade de conteúdo, educação e cultura, deve ser compreendido que,

embora atendidos de alguma maneira, quando se consideram esses itens de maneira ampla, o CBT manifesta um projeto político, de modo que esses itens “cumpridos” atendiam a necessidade política a época, mas que estão distantes de um modelo democrático de comunicação. Por fim, os especialistas destacam ainda que o CBT possui itens que sinalizam por uma comunicação mais diversa para esses itens, porém, a falta de fiscalização pela administração pública inviabilizou a realização desses objetivos.

Por fim, o confronto das opiniões dos diversos especialistas com aquela do especialista Notório Saber permitiu a identificação do alinhamento de visão desse entrevistado com aquela apresentada pelos especialistas do Setor Acadêmico.

Assim, em relação ao atingimento aos objetivos inaugurais do CBT, os especialistas apontaram que o setor tem atuado para cumprir os ditames da política pública. Entretanto, não foi possível identificar, junto aos especialistas, que o CBT estaria obsoleto pelo atingimento de seus objetivos inaugurais.

6.1.2. CBT, Necessidade de um novo marco legal para o setor de radiodifusão

A respeito da necessidade de um novo marco legal para o setor de radiodifusão, a posição majoritária dos especialistas consultados aponta pela necessidade imediata de um novo marco legal, o que corrobora o encontrado no referencial. Importante, entretanto, registrar certas particularidades encontradas nessa posição majoritária dos especialistas dos diversos setores consultados.

Por exemplo, um especialista do setor privado mencionou que a primeira vez que houve necessidade de atualização estrutural no CBT em decorrência de atualização tecnológica ocorreu em 1969, quando o Brasil integrou-se ao *Intelsat*. A partir desse momento, as emissoras de radiodifusão (particularmente TV) passaram a usar o satélite e as redes de micro-ondas para formar redes nacionais de TV, cuja previsão não havia no CBT.

Da mesma forma, um especialista governamental mencionou iniciativa para atualizar o CBT ainda na década de 1990 durante as discussões relativas à emenda constitucional sobre o novo modelo de telecomunicações, bem como da lei geral de telecomunicações. Essa

alteração poderia ter introduzido na radiodifusão o modelo Estado Regulador tal qual descrita no referencial teórico.

Por fim, o especialista notório saber e a especialista do terceiro setor mencionaram, respectivamente, propostas para a atualização do CBT elaboradas ao final da primeira década dos anos 2000 e uma iniciativa das organizações da sociedade civil quando o CBT fez 50 anos de idade.

Em consideração a todas as contribuições dos especialistas, foi possível identificar temas que o novo marco legal para o setor de radiodifusão deveria considerar nos tempos atuais, tais como:

- Atualizar a lei que caducou de modo a tratar da convergência da mídia, trazendo mais princípios e menos tecnicidade;
- Tratar de avanços tecnológicos e do surgimento de novos atores, com a adoção de uma visão sistêmica para todas as infraestruturas e serviços de comunicação;
- Atualizar os objetivos das políticas públicas do setor para contemplar as necessidades atuais da sociedade;
- Cuidar da assimetria ente serviços tradicionais de comunicação e serviços prestados a partir da internet;
- Buscar sustentabilidade para os serviços educativos e comunitários;
- Trazer atualidade para a política pública do setor de radiodifusão de modo a tratar de temas apontados pelo terceiro setor, setor acadêmico e pelo notório saber como “atendido com ressalvas”, em particular diversidade, pluralidade, regionalização, etc.;
- Assegurar a participação social no processo de elaboração das normas infra legais de comunicação;
- Apreciar ajustes nas questões de limites de outorgas, propriedade de empresas de radiodifusão por brasileiros e capital nacional de empresas de radiodifusão superior a 70%;
- Incorporar os princípios da Constituição Federal de 1998 ainda não adotados na legislação de radiodifusão; e
- Entre outros.

Vale registrar por derradeiro, a manifestação singular de uma especialista governamental que pondera pela manutenção do CBT como se encontra atualmente. Posição

essa defendida em função da possibilidade de uma alteração trazer mudanças na gratuidade dos serviços de radiodifusão.

Além disso, sobre a forma de implementar a nova legislação, a maioria dos especialistas consultados defendem a elaboração de um marco legal completamente novo enquanto dois especialistas governamentais, por observarem pragmaticamente o risco advindo de qualquer “reforma”, defenderam a construção do novo marco a partir do alicerce já existente do CBT.

6.2. TEMAS OPERACIONAIS DE ANÁLISE

Aqui são avaliados os temas de política pública e regulação de radiodifusão que na opinião do pesquisador tem impacto no desenvolvimento do setor e que, numa nova legislação, poderiam ser ajustados em benefício do desenvolvimento do rádio e a televisão no país, assim como poderiam significar ganhos de eficiência nas atividades da administração pública.

6.2.1. CBT, existência de fatores que pressionam pela sua alteração

A respeito da existência de fatores que pressionam a alteração do CBT, os especialistas de todos os setores que foram consultados corroboram as indicações apresentadas na contextualização e no referencial de que as dinâmicas do setor de radiodifusão atualmente são outras e que, em função disso, o CBT precisa ser atualizado.

Os especialistas do setor governamental destacaram a assimetria regulatória entre serviços surgidos na internet e os serviços tradicionais de radiodifusão, opinando pela necessidade da construção de um CBT mais adequado a este novo ambiente.

Os especialistas do setor acadêmico apontaram fatores tecnológicos e de tipo de programação que pressionam por alterações no CBT. Em particular, um especialista do setor acadêmico sugeriu a necessidade de mudanças nas emissoras educativas (permitindo

propaganda, por exemplo, para assegurar sua sustentabilidade) e a criação de uma outorga “confessional” para atender a demanda de outorgas por emissoras religiosas.

A especialista do terceiro setor apontou que a mudança de ambiente pressiona pela alteração do CBT e que neste novo ambiente é necessário tratar de temas como propriedade cruzada de meios de comunicação, implementar os princípios previstos na Constituição Federal, entre outros.

Os especialistas do setor privado apontaram pela assimetria regulatória existente entre serviços prestados pela internet e os serviços tradicionais de radiodifusão. Um especialista do setor privado trouxe ainda a discussão referente à “capitalização” (ampliação da abertura para capital estrangeiro) de empresas como tema prioritário de atualização da legislação de radiodifusão.

Confrontando as opiniões apresentadas pelos especialistas dos setores com aquela do Notório Saber, verificamos novamente o entendimento de que o setor de comunicação evoluiu bastante desde a edição do CBT e que o código não consegue mais tratar dessas alterações adequadamente. O Notório Saber aponta ainda a necessidade de implementar princípios previstos no código e que recentemente foram realizadas mudanças no CBT em oposição a princípios de comunicação.

6.2.2. Instituições Públicas Competentes

As entrevistas com os especialistas corroboraram o ponto de vista do referencial, de que é necessário modernizar a legislação de radiodifusão de modo que o modelo “Estado Regulador” aconteça finalmente para esse setor. Foi percepção de todos os respondentes a necessidade de que a pasta ministerial se concentre nas atividades de políticas públicas, enquanto a agência reguladora deve cuidar da implementação das atividades decorrentes da política pública.

Novamente, houve a convergência de percepções entre o observado no referencial e o capitado nas entrevistas com os especialistas quanto à necessidade de reestruturar a organização institucional. Porém, houve a percepção maior no sentido dessa transferência

observar a realidade apenas da radiodifusão, em oposição à ideia de uma agência convergente como previsto no referencial teórico.

De maneira específica, os respondentes apontaram que atividades como gestão de espectro, fiscalização, licenciamento, alteração de características técnicas, questões administrativas, etc., poderiam ser transferidas para a Agência Reguladora. Porém atos de natureza de política pública tais como planos de outorga, contratos, renovação, etc., deveriam permanecer na pasta ministerial.

Os especialistas do setor privado agregaram, respectivamente, que: a) o processo de transferência de atividades à Agência deve ser progressivo em direção à desburocratização e não pautado pela carência de pessoal na pasta ministerial, b) a divisão entre política pública e regulação para o setor de radiodifusão não deveria seguir o padrão implementado para o setor de telecomunicações, onde houve transferência de temas de políticas públicas para o ente regulador.

Importante destacar o ponto de vista da especialista do terceiro setor que aponta para uma estrutura institucional de comunicações ampliada onde o Ministério das Comunicações e a agência reguladora teriam competências mais amplas do que atualmente, voltadas ao setor de comunicação de maneira convergente/transversal, como apontado no referencial teórico. A mesma respondente apontou ainda que esse processo poderia trazer maior participação social.

Um especialista do setor acadêmico agregou ainda que a transferência de competências para a agência reguladora teria como benefícios a capacidade técnica da agência e maior transparência e eficiência aos processos decorrentes da política pública.

De maneira geral os especialistas de governo apontaram que a transferência de parte das competências do ente ministerial para a agência reguladora seria salutar para o setor de radiodifusão. Entretanto, ponderaram pela necessidade dessa transferência ocorrer de maneira progressiva em face da natureza política estratégica da radiodifusão. Um especialista do Governo adicionou que a transferência para a agência reguladora teria também a capacidade de blindar decisões técnicas vez que suas decisões são colegiadas e que os mandatos dos conselheiros têm prazo determinado, o que assegura proteção contra influências externas e capturas.

Por fim, o Notório Saber defende também o modelo de separação entre pasta ministerial e agente regulador. Porém, defende a construção de uma agência ampliada e única

para os temas de comunicação para além da simples transferência de questões administrativas cartoriais. De acordo com entrevistado, os benefícios dessa proposta seriam maior atualidade, permeabilidade social na elaboração de políticas públicas e regulação, estabilidade de funcionamento, orçamento, etc.

6.2.3. Capital Nacional e propriedade de empresas de radiodifusão

O ponto de discussão mais controversos sobre o futuro do CBT foi a necessidade de manter ou não os limites a propriedade e capital nacional das empresas de radiodifusão. Esta discussão divergiu do apurado no referencial.

Os especialistas do governo opinaram que é possível avaliar a flexibilização do limite de capital estrangeiro como maneira de trazer mais investimento e inovação. Porém, não sinalizaram concordância com a perda de controle do capital nacional nas empresas de radiodifusão.

Os especialistas da academia oscilaram entre duas opiniões: primeira que os modelos de negócio em tecnologia evoluíram em direção a modelo global de forma que deveria ser considerada a possibilidade do aumento de capital e participação estrangeira em empresas de radiodifusão. Por outro lado, a segunda opinião mostrou preocupação com eventuais prejuízos à produção de conteúdo, a regionalização, a diversidade de fontes de informação e até mesmo com a propriedade da infraestrutura advindos da participação estrangeira, sendo, portanto, contrários à proposta.

No setor privado houve divergência entre os especialistas consultados. A opinião favorável se manifestou assim como forma de atrair investimentos, aumentar a competição no setor, fortalecer as empresas para concorrer com os serviços globais das plataformas de internet, etc. A manifestação contrária mostrou preocupação com a necessidade de estabelecimento de regras de reciprocidade entre os países antes de se alterar a regra atual e preocupações relativas à soberania, pois a comunicação nacional poderia eventualmente ficar à mercê de um país estrangeiro com interesses no Brasil.

A especialista do terceiro setor opinou pela manutenção dos atuais limites, uma vez que os sistemas de radiodifusão ainda são muito importantes para informar a população e que

permitir alteração nas regras atuais permitindo que estrangeiros possam controlar empresas de radiodifusão poderia ter impacto prejudicial à cultura, a regionalização, a produção de conteúdo, etc.

O especialista Notório Saber entende que a justificativa que levou o país a adotar limites de capital esteve associada no passado às necessidades de integração e segurança nacional. Porém hoje, é necessário estabelecer regras para conhecer o mercado e fazer essas regras serem cumpridas, antes de se avaliar as mudanças relacionadas ao capital. Sobre a relação das questões de conteúdo com as questões de propriedades e capital, sugere a criação de estímulos para a criação de conteúdos por brasileiros no setor de radiodifusão.

Por fim, no que diz respeito às atividades da administração pública relativas à participação estrangeira em empresas de radiodifusão, de acordo com dados do Ministério das Comunicações disponíveis em agosto de 2021, havia 26.658 processos relacionados ao capital social de empresas de radiodifusão tramitando no órgão e pendentes de análise naquela data. Na elaboração da nova legislação sugerida pelos especialistas consultados neste trabalho, para além das questões setoriais, eventual ajuste neste tema pode contribuir para a simplificação, eficiência da administração pública e melhoria no atendimento tempestivo aos interessados nos serviços de radiodifusão sejam entidades empresariais, educativas, comunitárias, ou mesmo o usuário do serviço.

6.2.4. Limites de outorgas

Em relação a limites de outorga, os especialistas consultados corroboram a necessidade de se avaliar ajustes desse instrumento como política pública/regulação do controle. Essa avaliação se mostrou alinhada ao registrado no referencial. Entretanto, a motivação para essa avaliação variou entre os respondentes. Diversas ponderações foram apresentadas sobre o tema:

- A concentração poderia ser avaliada pelo CADE e não ser feita ex-ante;
- A alteração dos limites ser guiada pela desburocratização e fiscalização;
- A avaliação incluir as outorgas dos serviços e suas retransmissoras;
- As regras atuais prejudicam a expansão dos serviços em direção a mercados menores;

- Os limites atuais encarecem a publicidade por meio de radiodifusão feita por empresas de mercados menores;
- A alteração dos limites de outorgas precisa ser avaliada em conjunto com regras para a formação de redes de radiodifusão;
- As regras atuais podem significar o estabelecimento de reserva de mercados impedindo o crescimento de empresas que estejam inovando e crescendo;
- Entre outras.

O especialista Notório Saber considera que as regras relacionadas à regulação econômica existentes hoje desconsideram as principais ferramentas de expansão da radiodifusão ao longo das últimas décadas, particularmente as retransmissoras. Assim, é necessária a revisão dessas regras atuais. Aponta também a necessidade de se avaliar aspectos como a propriedade cruzada de meios de comunicação e a audiência potencial do grupo econômico.

Em relação às atividades da administração pública decorrentes desse tema de análise, de acordo com dados do Ministério das Comunicações disponíveis em agosto de 2021, havia 19.250 processos relacionados a limites de outorga tramitando no órgão e pendentes de análise. Na elaboração da nova legislação sugerida pelos especialistas consultados neste trabalho, para além dos interesses setoriais, o eventual ajuste neste particular pode contribuir para a simplificação e eficiência do órgão e melhoria no atendimento aos interessados nos serviços de radiodifusão, sejam entidades empresariais, educativas, comunitárias, ou mesmo o usuário do serviço.

6.2.5. Processo de outorga

Em relação ao processo de outorga, à exceção de um especialista que preferiu não responder por não ser sua área de especialidade, a maioria dos especialistas concordaram pela manutenção do processo de outorga a partir de licitação pública pois alcança dois objetivos:

- Encerra a discricionariedade anterior;
- Cria processo público e transparente que permite a participação de qualquer interessado.

Entretanto, houve ponderações sobre particularidades do processo atual e necessidade de melhorias tais como:

- Promover agilidade no processo – o modelo atual é visto como demasiadamente moroso por especialistas do setor privado e governamental;
- Trazer eficiência e simplificação – os processos licitatórios realizados até aqui sempre foram criticados em face de sua ineficiência e complexidade segundo especialistas do setor privado e acadêmico;
- Estabelecer critérios de técnicas e preço: o uso do “preço mais alto ofertado” como método de seleção acaba por excluir radiodifusores do processo além de diminuir a pluralidade e o surgimento de novos atores. Esses argumentos foram apresentados por especialistas do setor privado, do Terceiro Setor e da academia;
- Separar a outorga de recursos escassos da outorga de serviço: neste caso, na primeira haveria licitação enquanto na segunda seria um processo administrativo. Esse modelo foi apresentado com base na referência das outorgas de radiofrequência e de serviços de telecomunicações praticada pela Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL.

A respeito do tema “processo de outorga”, o especialista Notório Saber ponderou que o modelo atual trouxe resposta ao regime discricionário anterior. Entretanto, a implementação de licitação se mostrou um modelo de execução morosa, levando muito tempo entre a realização da licitação e a conclusão do processo de outorga. Assim como os demais especialistas, este entrevistado sugere reavaliar esse processo tendo por base os processos de outorga de emissoras educativas onde critérios são estabelecidos para selecionar os vencedores. De qualquer forma, a opinião colhida na pesquisa contrapõe aquela observada no referencial relacionada a atualização do CBT em função do modelo de outorgas.

Em relação à administração pública, de acordo com dados do Ministério das Comunicações disponíveis em agosto de 2021, havia 819 processos relacionados ao Processo de Outorga tramitando no órgão e pendentes de análise. Na elaboração da nova legislação sugerida pelos especialistas consultados neste trabalho, o eventual ajuste neste particular pode contribuir para a simplificação e eficiência do órgão e melhoria no atendimento aos interessados nos serviços de radiodifusão sejam entidades empresariais, educativas, comunitárias, ou mesmo o usuário do serviço.

6.2.6. Plano Básico de Radiodifusão

Em relação ao Plano Básico de Radiodifusão todos os especialistas consultados manifestaram preferencialmente pela manutenção desse procedimento na administração pública, opinião diversa daquela relacionada a mais flexibilidade e liberdade observada no referencial. As manifestações tiveram como fundamento a transparência do processo, diversidade e pluralidade, a necessidade de critérios bem estabelecidos e simplificados, tratar-se de um bem da união, etc.

Um especialista do setor privado e outro da academia manifestaram pela possibilidade desse processo ser realizado por outra entidade que não o órgão regulador. Entretanto essa implementação deveria ser muito cuidadosa e a partir de mecanismos públicos, como universidades.

Em considerando as observações do referencial teórico por um processo mais transparente de outorgas, pode-se aferir sua adesão às percepções dos entrevistados. Entretanto, do ponto de vista de celeridade, há necessidade de tornar esse processo mais rápido para que a percepção dos entrevistados se alinhe ao referencial teórico.

Em relação à administração pública, de acordo com dados do Ministério das Comunicações disponíveis em agosto de 2021, havia 3.462 processos relacionados a Plano Básico tramitando no órgão e pendentes de análise. Na elaboração da nova legislação sugerida pelos especialistas consultados neste trabalho, para além dos interesses setoriais, eventual ajuste neste particular pode contribuir para a simplificação e eficiência do órgão e melhoria no atendimento aos interessados nos serviços de radiodifusão sejam entidades empresariais, educativas, comunitárias, ou mesmo o usuário do serviço.

6.2.7. Tipos de Emissoras

Não houve consenso entre os especialistas consultados sobre a necessidade de revisão dos tipos de emissoras previstas na legislação de radiodifusão. Essa percepção é contrária àquela do referencial relativo à simplificação e unificação de outorgas. Entretanto, algumas

ponderações trazem à tona elementos que devem ser considerados no momento de avaliação do CBT, por exemplo:

- Simplificação dos tipos de outorga foi apontada por especialistas do setor privado e acadêmico;
- Avaliação de meios para a sustentabilidade das emissoras educativas e comunitárias por ajuste nas regras de outorga/prestação de serviço foi apontada pelo especialista Notório Saber;
- Ajustar as regras das outorgas de retransmissão com fins de prover conteúdos locais em pequenos municípios assim como baratear publicidade de empresas situadas em cidades menores foi sugerido por especialista do setor privado;
- Atualizar as outorgas para se alinharem ao modelo previsto na Constituição Federal foi a sugestão do especialista Notório Saber e da especialista do terceiro setor; e
- Entre outros.

Em relação à administração pública, de acordo com dados do Ministério das Comunicações disponíveis em agosto de 2021, havia 49.259 processos relacionados aos diferentes tipos de emissoras tramitando no órgão e pendentes de análise. Na elaboração da nova legislação sugerida pelos especialistas consultados neste trabalho, para além dos interesses setoriais, o eventual ajuste neste particular pode contribuir para a simplificação e eficiência do órgão e melhoria no atendimento aos interessados nos serviços de radiodifusão sejam entidades empresariais, educativas, comunitárias, ou mesmo o usuário do serviço.

6.3. MANIFESTAÇÃO DE REPRESENTANTE DO CONGRESSO

A consulta realizada com parlamentar membro da bancada da Radiodifusão no Congresso Nacional, resultou na opinião de que a TV e o Rádio são os meios de comunicação mais democráticos e confiáveis junto à população e a administração pública, que os objetivos previstos ao CBT já foram alcançados e que precisamos atualizá-lo para trazer segurança jurídica aos investimentos. Na visão do representante do Congresso Nacional, nos dias de hoje é impossível conviver com os atuais limites de outorga, de capital, e regras de transferências. Na visão do Parlamentar, o código dessa forma atua para que as emissoras caminhem para a ilegalidade e precisa ser atualizado para trazê-los às regras estabelecidas.

7. RESULTADO DA APLICAÇÃO DO AHP

Em função do resultado da pesquisa qualitativa que apontou a necessidade de se desenvolver uma nova legislação para o setor de radiodifusão no Brasil, buscamos no referencial teórico instrumento capaz de auxiliar no processo de tomada de decisão sobre o futuro do CBT, assumindo como opções os caminhos da manutenção do CBT, de sua alteração e da edição de uma nova legislação com a consequente revogação do CBT. Além disso, buscou-se mecanismo que permitisse avaliar com os especialistas os critérios em termos de interesse a serem priorizados na nova legislação conforme apresentado na metodologia deste trabalho.

Neste sentido, selecionamos para análise de opções sobre o futuro do CBT o uso do método de decisão multicritério AHP por ser o mais utilizado em comparação com outros métodos de decisão multicritério, além de ter sido aplicado em pesquisas qualitativas e quantitativas sobre políticas públicas.

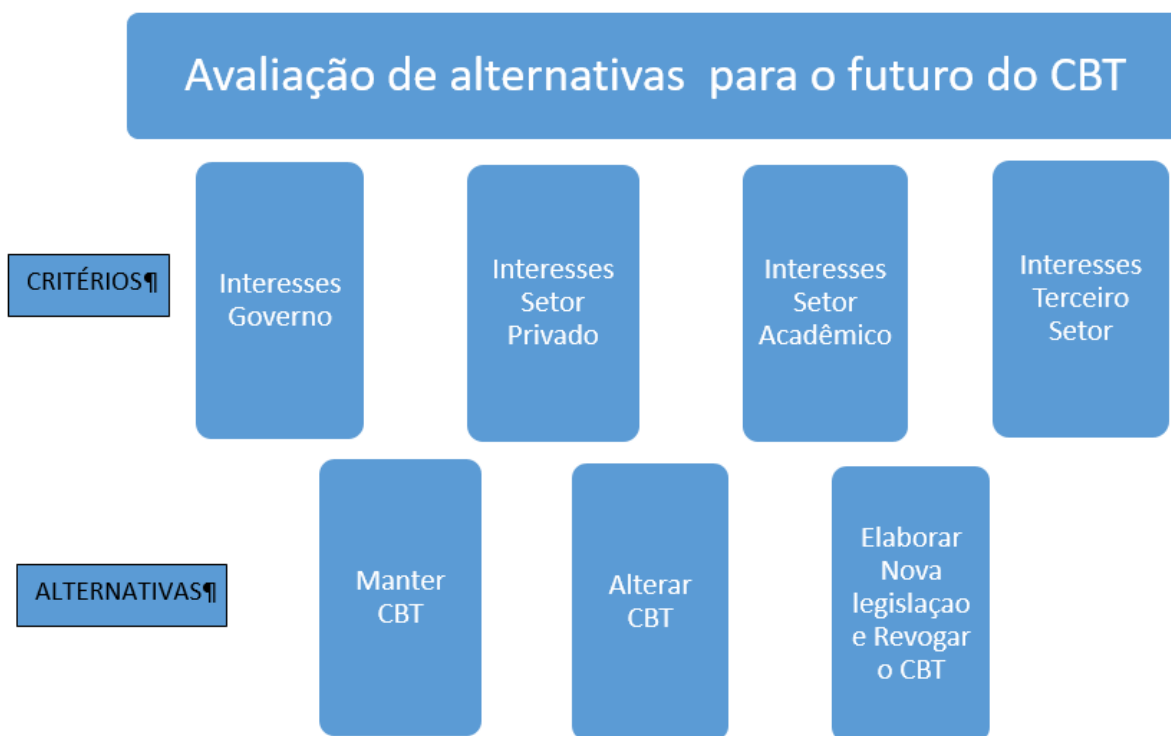
7.1. CRITÉRIOS

Inúmeras alternativas poderiam ser adotadas para a avaliação multicritério AHP sobre o futuro do CBT, como por exemplo, a adequação às novas tecnologias, a equidade no acesso aos meios de comunicação, a liberdade de expressão, a proteção ao consumidor, o desenvolvimento regional, a participação da sociedade, dentre outras.

Entretanto, considerando a avaliação multisetorial realizada na etapa anterior, adotou-se uma avaliação segundo os interesses de cada um dos setores participantes das pesquisas qualitativa, conforme apontado na metodologia do trabalho.

Definidos o problema, os critérios de avaliação e as alternativas a serem avaliadas, conseguiu-se apresentar o sistema decisório do método de decisão multicritério.

Figura 3– Critério e Alternativas para avaliação do CBT



Fonte: Autor.

Identificados os critérios e as alternativas elaborou-se a matriz de decisão relativa à ponderação entre critérios de julgamento da alternativa, resultando no seguinte:

Tabela 7 – Comparação par a par de critério de avaliação

CRITÉRIOS	Setor Governamental	Setor Privado	Setor Acadêmico	Terceiro Setor
Setor Governamental	1			
Setor Privado		1		
Setor Acadêmico			1	
Terceiro Setor				1

Fonte: Autor.

Bem como a matriz de alternativas para o futuro do CBT,

Tabela 8 – Comparação par a par de alternativas em avaliação

ALTERNATIVAS	Manter CBT	Alterar CBT	Elaborar Nova Legislação e Revogar o CBT
Manter CBT	1		
Alterar CBT		1	
Elaborar Nova Legislação e Revogar o CBT			1

Fonte: Autor.

A ponderação dos critérios é uma etapa importante na análise AHP, pois permite dar importância relativa a cada critério em relação aos demais, assim como das alternativas em relação às demais. Existem várias abordagens para realizar a ponderação, a mais comum é a utilização da escala de Saaty, que consiste em atribuir valores de 1 a 9 para indicar a importância relativa entre cada par de critérios.

Para o preenchimento da comparação setor a setor, os especialistas consultados na seção anterior do trabalho foram chamados a opinar sobre a importância dos critérios de um setor perante outro, de acordo com a escala padrão de julgamento elaborada por Saaty conforme segue:

Quadro 4– Escala Conceitual de SAATY

Escala numérica	Escala Conceitual	Descrição
1	Igual	Os dois elementos comparados contribuem igualmente para o objetivo.
3	Moderada	O elemento comparado é ligeiramente importante ao outro.
5	Forte	A experiência e o julgamento favorecem fortemente o elemento em relação ao outro.
7	Muito Forte	O elemento comparado é muito mais forte em relação ao outro, e tal importância pode ser observada na prática.
9	Absoluta	O elemento comparado apresenta o mais alto nível de evidência possível a seu favor.
2,4,6,8	Valores intermediários entre dois julgamentos, utilizados quando o decisor sentir dificuldade ao escolher entre dois graus de importância adjacentes.	

Fonte: Superdecision.

Importante mencionar que houve a normalização dos valores naqueles setores em que houve a participação de mais de um entrevistado. Além disso, tendo adotado o critério setorial, a consulta feita com o Notório Saber foi excluída desta etapa, mas será utilizada ao final para fins de comparação do resultado da análise AHP setorial com a percepção do Notório Saber sobre o futuro do CBT à luz dos diferentes interesses setoriais.

Para a construção da matriz de comparação das alternativas segundo o setor respondente, foram elaboradas as matrizes específicas a partir da interpretação dada a pergunta feita na entrevista qualitativa semiestruturada.

Usando os modelos acima, foram construídas 4 matrizes, uma para cada setor especialista respondente à pesquisa qualitativa, questionando sobre a preferência e ponderação das alternativas “manter, alterar ou nova legislação” quanto a atender os anseios do setor que representa.

De maneira a considerar a resposta fornecida por todos os especialistas, neste caso seguindo a metodologia do método AHP de Saaty, adotamos a média apropriada das notas apresentadas pelos especialistas.

A partir dessas definições, critérios e alternativas, aplicou-se o método AHP por meio de sistema de software. Ressalta-se que existem várias alternativas para realizar a análise multicritério AHP⁴⁰ sendo que, neste estudo, adotou-se o uso do sistema disponível no site <https://3decisionmethods.com/3DM/index.html>, elaborado pelo Prof. Dr. Marcos dos Santos, Professor do curso Gerência de Projeto da Marinha do Brasil. A aplicação dessa ferramenta foi conflitada com outra de mesma metodologia disponível em outro sítio da internet e se obteve o mesmo resultado apresentado a seguir.

Da aplicação da ferramenta escolhida, as matrizes par a par dos diferentes setores resultaram como apresentada nas tabelas a seguir:

⁴⁰ Algumas das mais utilizadas são:

1. Software específico para análise multicritério: existem diversos softwares específicos para a análise multicritério, como o Expert Choice, o SuperDecisions e o V.I.S.A. Esses softwares facilitam a aplicação da AHP e a realização da análise.
2. Planilhas eletrônicas: é possível utilizar planilhas eletrônicas, como o Excel, para realizar a análise AHP. Existem modelos prontos disponíveis na internet que facilitam a utilização desse método.

a) Governo.

Quadro 5 - Matriz de avaliação de alternativas para o CBT segundo os especialistas do Setor Governamental

► INTERESSES GOVERNO (Critério Qualitativo)

	MANTER CBT	ALTERAR CBT	ELABORAR NOVA LEGISLAÇÃO E REVOGAR O CBT
MANTER CBT	1	1/4	1/8
ALTERAR CBT	4	1	1/3
ELABORAR NOVA LEGISLAÇÃO E REVOGAR O CBT	8	3	1

Fonte – 3decisionmethods.

b) Setor Privado

Quadro 6 - Matriz de avaliação de alternativas para o CBT segundo análise dos especialistas do Setor Privado

► INTERESSES SETOR PRIVADO (Critério Qualitativo)

	MANTER CBT	ALTERAR CBT	ELABORAR NOVA LEGISLAÇÃO E REVOGAR O CBT
MANTER CBT	1	1/3	1/3
ALTERAR CBT	3	1	1/2
ELABORAR NOVA LEGISLAÇÃO E REVOGAR O CBT	3	2	1

Fonte: 3decisionmethods.

c) Setor Acadêmico

Quadro 7 - Matriz de avaliação de alternativas para o CBT segundo análise dos especialistas do Setor Acadêmico

► INTERESSES SETOR ACADÊMICO (Critério Qualitativo)

	MANTER CBT	ALTERAR CBT	ELABORAR NOVA LEGISLAÇÃO E REVOGAR O CBT
MANTER CBT	1	1/2	1/9
ALTERAR CBT	2	1	1/6
ELABORAR NOVA LEGISLAÇÃO E REVOGAR O CBT	9	6	1

Fonte: 3decisionmethods.

d) Terceiro Setor

Quadro 8 - Matriz de avaliação de alternativas para o CBT segundo análise dos especialistas do Terceiro Setor

► INTERESSES TERCEIRO SETOR/SOCIEDADE CIVIL (Critério Qualitativo)

	MANTER CBT	ALTERAR CBT	ELABORAR NOVA LEGISLAÇÃO E REVOGAR O CBT
MANTER CBT	1	1/2	1/3
ALTERAR CBT	2	1	1/3
ELABORAR NOVA LEGISLAÇÃO E REVOGAR O CBT	3	3	1

Fonte: 3decisionmethods.

Da mesma forma foi elaborada a Matriz de Comparações entre Critérios (Matriz de Saaty), conforme segue:

Quadro 9 - Matriz de avaliação par a par de critério para avaliação do CBT segundo os interesses de análise

► Matriz das Comparações entre Critérios (Matriz de Saaty)

	INTERESSES GOVERNO	INTERESSES SETOR PRIVADO	INTERESSES SETOR ACADÊMICO	INTERESSES TERCEIRO SETOR/SOCIEDADE CIVIL
INTERESSES GOVERNO	1	2	4	4
INTERESSES SETOR PRIVADO	1/2	1	3	3
INTERESSES SETOR ACADÊMICO	1/4	1/3	1	1
INTERESSES TERCEIRO SETOR/SOCIEDADE CIVIL	1/4	1/3	1	1

Fonte: 3decisionmethods.

Vale mencionar que a avaliação dada às matrizes resultaram em classificações de consistência sempre qualificada como “Ótima”, de acordo com a metodologia AHP.

7.2. PESOS CALCULADOS PARA CADA INTERESSE

Como citado acima, as ponderações da comparação par a par seguiram a tabela padrão de Saaty e os especialistas de cada setor envolvido na pesquisa qualitativa foram convidados a opinar sobre essa ponderação. Como resultado das ponderações de interesse, obtivemos:

Tabela 9 – Resultado da análise AHP para o futuro do CBT

	Peso Calculado	Comentário
Interesses Setor Governamental	48,36%	A ponderação refletiu algo capturado nas entrevistas. O papel central do governo na elaboração do novo arcabouço legal para a radiodifusão
Interesses Setor Privado	29,73%	A indicação do setor privado como o segundo interesse mais relevante decorre da percepção do papel importante desse setor para o desenvolvimento da radiodifusão
Interesses Setor Acadêmico	10,95%	O empate entre o interesse do Setor Acadêmico e do Terceiro Setor foi também percebido na análise qualitativa, onde houve posicionamentos alinhados por mais de uma vez entre eles e a ponderação dada a eles pelo setor privado e governamental, que percebem ambos com papéis assemelhados.
Interesses Terceiro Setor	10,95%	

Fonte: 3decisionmethods.

Com base nos parâmetros atribuídos pelos especialistas a cada critério e nas pontuações atribuídas a cada alternativa, é possível calcular a pontuação final em cada uma delas. Antes, porém é interessante apontar os critérios e o modelo de futuro do CBT que mais influenciaram na escolha da alternativa.

De maneira geral, em termos de interesses a serem observados, a aplicação do método resultou na priorização dos interesses do Governo, seguido pelos interesses do setor privado, e, por fim, de maneira igual aos interesses do setor acadêmico e do terceiro setor.

Em todos os setores consultados prevaleceu a opinião de que a melhor alternativa para o futuro da legislação de radiodifusão é a elaboração de um novo marco legal e a consequente revogação do CBT. A escolha dessa alternativa como resultado da aplicação do método AHP

está alinhada ao referencial teórico a as percepções dos especialistas consultados na pesquisa qualitativa.

Importante esclarecer que o método tratou de uma análise conjunta das opiniões e percepções dos especialistas. Esse esclarecimento é relevante vez que na fase qualitativa houve especialista que defendeu que, do ponto de vista da viabilização, o melhor para o futuro do CBT seria sua alteração.

Da mesma forma, todos os setores consultados deram prioridade ao atendimento do interesse do Governo, seja porque entendem que é o Governo eleito democraticamente que deve estabelecer as prioridades ou porque entendem que o Governo tem um papel de mediador entre os setores no momento de elaborar a legislação para qualquer setor. Novamente, embora tenha sido apontada a prevalência aos interesses do Governo, a opinião entre os especialistas consultados não foi unânime vez que especialistas da academia e do setor privado indicaram que para as necessidades atuais da radiodifusão, faz se necessária prioridade à visão empresarial do novo marco de radiodifusão sobre as necessidades de Governo.

Outra observação foi que os interesses do setor acadêmico e do terceiro setor foram avaliados como tendo a mesma priorização. Esse resultado foi esclarecido acima, mas cabe destacar a divergência de opiniões entre especialistas do setor privado quanto à pontuação aplicada ao setor acadêmico e ao terceiro setor.

Todas as avaliações acima denotam que, de certa forma, os especialistas foram capazes de atuar com neutralidade e não centralizar a “relevância” de seu próprio setor em comparação com os demais setores com interesse no futuro do CBT.

Por fim, cabe registrar a visão do especialista Notório Saber sobre a centralidade do Governo na elaboração da alternativa para o futuro do CBT, por entender o papel governamental de mediar alternativas entre os diferentes setores. A visão do Notório Saber corrobora o resultado alcançado pela aplicação do método AHP.

7.3. CLASSIFICAÇÃO

Aplicando-se os dados no sistema mencionado acima temos como resultado de classificação das alternativas, à luz dos critérios multisetoriais definidos. Assim, o futuro do

CBT apontado como melhor opção diante dos critérios e alternativas aplicadas ao método AHP foi a “ELABORAÇÃO DE NOVA LEGISLAÇÃO E REVOGAÇÃO DO ATUAL CBT”.

Em termos de classificação, o resultado da pontuação final para cada alternativa foi:

Tabela 10 – Resultado da pontuação das alternativas avaliadas na análise AHP

Alternativa	Pontuação Obtida	Comentário
ELABORAR NOVA LEGISLAÇÃO E REVOGAR O CBT	62,92%	As entrevistas na fase qualitativa apontavam individualmente a preferência pela alternativa escolhida a partir do método. Entretanto, a aplicação do método possibilitou identificar que mesmo diante dos 4 critérios escolhidos e das 3 alternativas propostas, o grupo de entrevistados ponderaram por ELABORAR NOVA LEGISLAÇÃO E REVOGAR O CBT.
ALTERAR CBT	26,69%	
MANTER CBT	10,39%	

Fonte: Autor.

Importante mencionar que a avaliação deste resultado de aplicação do método deve ser matéria de análise pormenorizada e anterior a implantação de qualquer decisão tomada a partir da aplicação do método de decisão multicritério.

8. SÍNTESE E OBSERVAÇÕES FINAIS

8.1. SÍNTESE E CONCLUSÕES

O presente trabalho analisou a necessidade de atualização do CBT, considerando inclusive a criação de um novo marco legal para o setor de radiodifusão. A metodologia empregada abrangeu revisão bibliográfica, contextualização e referencial teórico, além da

utilização de pesquisa qualitativa por meio de entrevistas semiestruturadas e aplicação do método de decisão multicritério.

Os achados do referencial foram confrontados com aqueles da pesquisa qualitativa e da aplicação do método AHP. Desse debate entre estudos passados e a opinião atual dos especialistas consultados, é possível concluir que estes especialistas consultados corroboram a necessidade de atualização do CBT como apontada no referencial.

Além disso, a partir do debate entre pesquisas passadas e opinião atual dos especialistas consultados, foi possível verificar consenso no sentido de atualizar o CBT para responder a desafios como: obsolescência da legislação atual, criação de uma nova estrutura administrativa para o setor de radiodifusão com separação de função entre o órgão ministerial e o regulador, e ajustes no limite de outorgas. Da mesma forma, identificamos que os especialistas não consideram, como verificado nos estudos que alimentaram o referencial, oportuno a modernização do CBT para temas como propriedade e processo de outorgas, bem como tipo de emissoras.

Especificamente, a partir das ponderações dos especialistas consultados foi possível observar ainda apontamentos consensuais quanto:

- O surgimento de novos atores e dinâmicas levam ao entendimento de que o setor de comunicação evoluiu bastante desde a edição do CBT e que o código não consegue mais tratar dessas alterações do setor de comunicações adequadamente;
- A convergência de percepções quanto à necessidade de que a pasta ministerial se concentre nas atividades de políticas públicas enquanto a agência reguladora cuide da implementação das atividades decorrentes da política pública de radiodifusão;
- A controvérsia sobre a necessidade de manter ou não os limites a propriedade e capital nacional das empresas de radiodifusão;
- A necessidade de avaliar ajustes nos limites de outorgas como instrumento de controle da política pública/regulação do controle;
- A concordância da maioria dos especialistas que o processo de outorga por meio de licitação pública alcança dois objetivos: Encerra a discricionariedade anterior e Cria processo público e transparente que permite a participação de qualquer interessado;
- A preferência pela manutenção do planejamento de canais como mecanismo de transparência do processo, diversidade e pluralidade; e

- O dissenso quanto a revisão dos tipos de emissoras previstas na legislação de radiodifusão.

Todas essas conclusões se somam ao resultado da pergunta principal de pesquisa, validade e atualidade do CBT após seus sessenta anos, cuja resposta foi unânime no sentido de que a legislação base da radiodifusão precisa ser atualizada. Quanto à forma de atualização, a aplicação do método AHP apontou para a construção de uma nova legislação (apontada pela aplicação do método AHP) que considere o cenário mais amplo de comunicação, para além da radiodifusão, e revogação do CBT atual.

Em síntese, este estudo constitui uma análise do setor de radiodifusão no Brasil, estabelecendo uma base para a discussão sobre um novo marco legal condizente com as realidades do século XXI. A proposta de uma legislação atualizada e adaptada às transformações tecnológicas e sociais mostra-se essencial para garantir a prosperidade e a efetividade do setor de radiodifusão no futuro.

8.2. CONTRIBUIÇÕES PRÁTICAS DA PESQUISA

A conclusão deste trabalho, ao sugerir a elaboração de uma legislação para o setor de radiodifusão e a revogação do CBT, apresenta contribuições práticas que englobam diversos aspectos relevantes, tais como contribuições para o debate sobre a modernização da gestão pública no setor de radiodifusão, subsídio para tomadores de decisão, legisladores e formuladores de políticas públicas quanto a lacunas e desafios atuais na gestão pública do setor de radiodifusão/comunicações, viabilidade da pesquisa multisetorial para captar a percepção dos diferentes interesses existentes em torno da legislação de radiodifusão a partir de pesquisa qualitativa de especialistas em ambiente multisetorial (governo, setor privado, academia e terceiro setor) e adoção de método de tomada de decisão multicritério para avaliar a melhor forma de enfrentar os desafios do setor.

Devido à escassez de estudos abordando essa temática, esta pesquisa representa uma contribuição prática para a compreensão da necessidade da atualização legal do CBT, constituindo-se em fonte de informações para formuladores de políticas, reguladores e outros pesquisadores interessados no tema.

8.3. APORTES ACADÊMICOS

Em conclusão, a análise do CBT (nos aspectos de radiodifusão) no ano de celebração de seus sessenta anos e do modelo de gestão pública do setor de radiodifusão dele decorrente, a pesquisa apresenta contribuições para o campo acadêmico, dos quais destacam-se a identificação de lacunas na literatura sobre o CBT e do modelo de gestão pública do setor de radiodifusão, análise da literatura sobre o setor de radiodifusão no Brasil e uso de pesquisa qualitativa com comparação da situação real, obtida a partir das opiniões de especialistas na pesquisa qualitativa em abordagem multisetorial, com dados de estudos anteriores, pesquisa qualitativa a partir de visão multisetorial, que foi a inovação que permitiu identificar diferentes interesses sobre o CBT, e avaliação de impactos e resultados por meio da análise MDM, que permitiu uma avaliação dos impactos e resultados relacionados à modernização do CBT e da gestão pública do setor de radiodifusão.

Com esses aportes, o presente trabalho alinha-se ao propósito de enriquecer o conhecimento acadêmico disponível sobre o CBT e o modelo de gestão pública na radiodifusão, oferecendo visões valiosas para aprimoramentos futuros e incentivando a continuidade de pesquisas nessa área.

8.4. LIMITAÇÕES DA PESQUISA

As limitações desta pesquisa estão relacionadas à disponibilidade de material, a escolha dos itens priorizados pelo pesquisador, à especificidade do tema e ao objeto de estudo. A opção pela abordagem qualitativa para análise dos itens priorizados, por meio da análise de materiais existentes e entrevistas com especialistas em radiodifusão, ainda que em abordagem multisetorial, pode resultar em interpretações setoriais específicas que podem ser consideradas isoladamente, mas são limitadas para um contexto mais amplo de meios de comunicação para distribuição de conteúdo.

No entanto, os estudos identificados nas referências e as respostas dadas nas entrevistas proporcionaram materiais de qualidade para avaliar a defasagem do CBT bem como do modelo de gestão do setor de radiodifusão.

A reflexão entre as limitações apontadas acima e os resultados obtidos, contribuem para que pesquisas futuras possam aprofundar a compreensão sobre a necessidade de atualização do CBT e modernização das atividades da administração pública.

Dentro do objetivo e escopo pretendido, a pesquisa proporcionou uma avaliação em relação ao CBT, a necessidade de um futuro do marco legal e regulatório da radiodifusão e de um novo modelo de gestão do setor de radiodifusão sob a perspectiva da administração pública.

8.5. TRABALHOS FUTUROS

A conclusão deste estudo sugere a necessidade de estabelecer um novo arcabouço legal para o setor de radiodifusão, bem como um novo modelo de gestão pública para o setor, a fim de promover o seu desenvolvimento. A análise qualitativa revela que a proposta do marco normativo para a radiodifusão deve ser ampliada para abranger uma legislação que englobe todo o campo da comunicação, não apenas a radiodifusão, incorporando todos os meios de distribuição de conteúdo. Esse encaminhamento requer aprofundamento acadêmico tanto em termos de fundamentação, como no que diz respeito aos resultados práticos para a gestão pública e as atividades de política e regulação.

Para abordar essa conclusão de forma abrangente, é essencial que os trabalhos futuros considerem temas que não foram abordados nesta pesquisa, consultem outros especialistas em comunicação (para além da avaliação multisetorial em radiodifusão) para testar e validar o encaminhamento das conclusões apresentadas neste trabalho.

Além disso, deve-se considerar a participação de pesquisadores e especialistas em diferentes áreas tais como comunicação, direito e administração pública de modo a enriquecer significativamente a compreensão das complexidades envolvidas na criação do novo arcabouço legal e de gestão pública, proposto por este trabalho. É importante, também, explorar como essas mudanças regulatórias podem afetar o setor e como a sociedade em geral pode se beneficiar de tais medidas. Assim, a partir deste trabalho, podemos sugerir análises futuras quanto a aspectos acadêmicos e de política e gestão pública.

REFERÊNCIAS

- ABERT. Radiodifusão, licenças e outorgas. 2013. Disponível em <https://www.abert.org.br/web/dados-do-setor/estatisticas/radiodifusao-licencas-e-outorgas.html>. Acessado em 6 de junho de 2023.
- AIRES, Renan F. de F., e Salgado, Camila C. R. Método multicritério de tomada de decisão: aplicação ao caso da localização espacial de uma Unidade de Pronto Atendimento. *Revista Eletrônica de Administração (Online)* ISSN: 1679-9127, v. 17, n.2, ed. 33, Jul-Dez 2018. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/331086541_Elementos_da_Pesquisa_Qualitativa_que_Norteiam_as_Entrevistas_e_sua_Aplicabilidade_na_Area_de_Apoio_Multicriterio_a_Decisao. Acessado em 6 de junho de 2023.
- ALKETA, Peci. O Estado Regulador na América Latina. Reformas do Estado no Brasil Trajetórias, Inovações e Desafios. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2020. Brasília, DF. Disponível em https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/201216_lv_reformas_do_estado_cap20.pdf. Acessado em 17 de junho de 2023.
- AMARAL, Roberto. A (des)ordem constitucional-administrativa e a disciplina da radiodifusão: análise e (alguma) prospectiva. Rio de Janeiro, RJ. Comunicação & Política. Vol. I, Agosto-novembro 1994. <https://ramaral.org/wp-content/uploads/2012/02/A-des-ordem-constitucional-administrativa-e-a-disciplina-da-radiodifus%C3%A3o-an%C3%A1lise-e-alguma-prospectiva.pdf>. Acessado em 6 de junho de 2023.
- ANATEL, Relatório de acompanhamento do Setor de Telecomunicações. 2020. Disponível em <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-publica-relatorio-sobre-telefonixa-e-tv-paga>, Acesso em 11 de jul de 2023.
- AUSTRALIAN GOVERNMENT. *Media Reform Green Paper. Modernising television regulation in Australia. November 2020*. Disponível em https://www.infrastructure.gov.au/sites/default/files/documents/media-reform-greenpaper-december2020_0.pdf. Acessado em 14 de julho de 2023.
- AZEVEDO, João P. I. A. Aplicação do método multicritério AHP com objetivo de suporte à tomada de decisão. Universidade Federal do Ceará. 2019. Disponível em https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/49765/1/2019_tcc_jplazevedo.pdf. Acessado em 6 de junho de 2023.
- B CREATIVE UAE. *What are the challenges facing the media production industry in the digital age?* 2023. Disponível em <https://www.linkedin.com/pulse/what-challenges-facing-media-production-industry-digital>. Acessado em 1 de julho de 2023.
- BARBOSA B, MARTINS H. Reforma das comunicações: imperativo para a democracia no Brasil. *Saúde debate* [Internet]. 2018Nov;42(spe3):41–53. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-11042018S304>. Acessado em 23 de junho de 2023.
- BARROZO, S. S. CHAVES J. Regulação da mídia: as tensões entre o interesse público e o mercado. *Revista Famecos*, 16, 139-147. (2009).

BEJARANO, Oscar. *"The Telecommunications Sector in Mexico: Present and Future in the Context of the 2014 Reform."*. James A. Baker III Institute for Public Policy of Rice University. 2014. México. <http://www.bakerinstitute.org/research/telecommunications-reform-mexico/>.

BOCCHINO, Otavio. Cadeia de valor da TV aberta está mais forte. Janeiro 2017, disponível em <https://propmark.com.br/cadeia-de-valor-da-tv-aberta-esta-mais-forte/>.

BOLAÑO, C. R. S.; SANTOS, A. D. G. dos. Aportes teórico-conceituais de Valério Cruz Brittos à Economia Política da Comunicação. Liinc em Revista, [S. l.], v. 16, n. 1, p. e5120, 2020. DOI: 10.18617/liinc.v16i1.5120. Disponível em: <https://revista.ibict.br/liinc/article/view/5120>. Acessado em 31 de junho de 2023.

BOLANO, César R. S. Economia política da Internet: jornalismo online. Vol.2, Editora UFS. 2017. Disponível em <https://www.livraria.ufs.br/produto/economia-politica-da-internet-jornalismo-online/>. Acessado em 6 de junho de 2023.

BOLANO, César R. S. O modelo brasileiro de regulação do audiovisual em perspectiva histórica. RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde. Rio de Janeiro, v.4, n.4, p.94-103, novembro, 2010. Disponível em https://www.brapci.inf.br/_repositorio/2015/12/pdf_b57fa873b6_0000018742.pdf. Acessado em 8 de julho de 2023.

BRANDÃO, Ângela S. 'Soft Power' e Televisão Digital na América do Sul: a campanha brasileira de promoção do padrão ISBD-Tb de acordo com os relatos de seus realizadores. Rio de Janeiro, RJ. Intercom. Rev. Bras. Ciênc. Comun. 38 (2) • Jul-Dec 2015. <https://www.scielo.br/j/intercom/a/CYyNG74bLjbLwKwTF9FYSJg/?lang=es>. Acessado em 6 de junho de 2023.

BRIOZO, R. A., & MUSETTI, M. A. Método multicritério de tomada de decisão: aplicação ao caso da localização espacial de uma Unidade de Pronto Atendimento – UPA 24 h. Gestão & Produção, 22(4), 805–819. 2015. Disponível em <https://doi.org/10.1590/0104-530X975-13>. Acessado 21 de junho de 2023.

BUCHANAN, James M. *"The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy"*, 1962, Vol III. Disponível em <https://oll.libertyfund.org/title/buchanan-the-calculus-of-consent-logical-foundations-of-constitutional-democracy>. Acessado em 5 de julho de 2023.

CADE. Mercado de TV Aberta e Paga. Cadernos Cade. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Dezembro 2020. Disponível em https://cdn.cade.gov.br/Relatorios%20de%20gestao/2020/Cap.%203/Mercado%20de%20TV%20aberta%20e%20paga_2020.pdf

CAMARA, Rafael S. Alves e BUFREM, Leilah S. e ALVES, Edvaldo C. Economia Política da Informação e os contributos sociocognitivos de sua institucionalização na produção científica brasileira em Ciência da Informação. Liinc em Revista, v.16, n.1, e5122, maio 2020. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em <https://revista.ibict.br/liinc/article/view/5122/4637>. Acessado em 6 de junho de 2023.

CAMPOS, H. A. Falhas de mercado e falhas de governo: uma revisão da literatura sobre regulação econômica. Prismas: Dir., Pol. Publ. E Mundial., Brasília, v. 5, n. 2, p. 281-303, jul./dez. 2008. Disponível em

<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/prisma/article/view/702/572#>. Acessado em 6 de junho de 2023.

CARVALHO, J. R. M.; CARVALHO, José Ribamar Marques de. MELLO, J. C. C.; Sistema de indicadores para gestão de recursos hídricos em municípios: uma abordagem através dos métodos multicritério e multidecisor. UFPB. Campina Grande, PB. 2013. Disponível em <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/xmlui/handle/riufcg/16936>. Acessado em 6 de junho de 2023.

CARVALHO, Lucas B. A política da radiodifusão no Brasil e seu marco legal: do autoritarismo ao ultraliberalismo. RDA – Revista de Direito Administrativo, v. 264, p. 245-277, set/dez. 2013. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/14084/12952/29109>, Acessado em 9 de julho de 2023.

CARVALHO, Lucas B. Os meios de comunicação, a censura e a regulação de conteúdo no Brasil: aspectos jurídicos e distinções conceituais. Revista de Direito, Estado e Telecomunicações, v. 4, n. 1, p. 51-82. 2012. Disponível em <https://periodicos.unb.br/index.php/RDET/article/download/21575/19891>, acessado novamente em 6/6/23. Acessado em 11 de junho de 2023.

CARVALHO, P. R. G. O papel da administração pública e das agências reguladoras na regulação do setor de radiodifusão no Brasil. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 3, n. 2, p. 215-236, 2013.

CASTRO, Leonardo E. S. DE. Reestruturação do Setor de Telecomunicações Brasileiro. Monografia. Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara. Araraquara. SP. 2010. https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/118614/castro_les_tcc_arafcl.pdf?sequence=nc. Acessado em 29 de maio 2023.

CAVALCANTE, Pedro. Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM. IPEA. 2012. Brasília, DF. Disponível em Repositório do Conhecimento do Ipea: Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM. Acessado em 27 de maio de 2023.

CGU. Relatório de Avaliação da Secretaria de Comunicação Social Eletrônica (SECOE) do Ministério das Comunicações, Exercício 2022. 2023. Disponível em: <https://www.telesintese.com.br/wp-content/uploads/2023/06/BA011-Relatorio-Final.pdf>. Acessado em 1 de julho de 2023.

CHAGAS, Vitor. Economia Política Do Jornalismo Popular Em Perspectiva Comparada: uma análise sobre a tabloidização no Brasil, na Índia e na África do Sul. SBPjor / Associação Brasileira de Pesquisadores em Jornalismo, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, RJ. 2016. Disponível em <https://bjr.sbpjor.org.br/bjr/article/download/791/752/3518>. Acessado em 6 de junho de 2023.

CHHETRI, Rajina. *Public Service Broadcasting: Indian Scenario. Global Media Journal – Indian Edition/ Summer Issue / June 2011*. West Bengali, Índia. Disponível em https://www.academia.edu/30455467/SR_4_RAJINA_CHHETRI. Acessado em 22 de junho de 2023.

COASE, Ronald H, Um dos principais expoentes do surgimento da teoria de custos de transação a partir de seu artigo clássico, "*The nature of the firm*", 386-405 (November 1937).

Disponível em chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcgclefindmkaj/https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2547265/mod_resource/content/1/ic%20-%20The%20Nature%20of%20the%20Firm.pdf

COELHO, Julio C. Democracia e Regulação da Radiodifusão: dimensão normativa e análise das trajetórias dos EUA, Reino Unido, Argentina e Brasil. Universidade Federal de Juiz de Fora, MG, 2015. Disponível em <https://repositorio.ufjf.br/jspui/bitstream/ufjf/4556/1/juliocesarcoelho.pdf>. Acessado em 6 de junho de 2023.

COSTA, JEAN M. A. A política de educação básica brasileira instituída pelo plano de desenvolvimento da educação: relações intergovernamentais no contexto da nova gestão pública. Universidade Federal da Bahia. 2014. Disponível em <https://library.org/article/o-conceito-de-regula%C3%A7%C3%A3o-regula%C3%A7%C3%A3o-das-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas.q2ede4eq>. Acessado em 1 de junho de 2023.

CRESWELL, John W. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto / John W. Creswell; tradução Luciana de Oliveira da Rocha. - 2. ed. - Porto Alegre: Artmed, 2007. https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/696271/mod_resource/content/1/Creswell.pdf. Acessado em 7 de junho de 2023.

DANTAS, Marcos. Economia política da informação e comunicação em tempos de internet: revisitando a teoria do valor nas redes e no espetáculo. *Liinc em Revista*, v.8, n.1, março, 2012, Rio de Janeiro, p 283-307. Disponível em <https://revista.ibict.br/liinc/article/download/3356/2963/8294>. Acessado em 6 de junho de 2023.

DEEPAK, MOHAN. *The evolving value chain in the television industry: changes in pay TV delivery and its implications for the future*. Massachusetts Institute of Technology. USA. 2014. Disponível em <https://dspace.mit.edu/handle/1721.1/90718>. Acessado em 8 de julho de 2023.

DELOITTE, *The future of the TV and video landscape by 2030*. 2018. Disponível em https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/be/Documents/technology-media-telecommunications/201809%20Future%20of%20Video_DIGITAL_FINAL.pdf. Acessado em 4 de junho de 2023.

DIGITAL SPAIN, 2020. Disponível em <https://espanadigital.gob.es/sites/agendadigital/files/2022-01/Digital-Spain-2025.pdf>. Acessado em 20 de julho de 2023.

EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY. *The European audiovisual industry in the time of Covid-19*. 2021. Disponível em <https://rm.coe.int/iris-plus-2020-2-the-european-audiovisual-industry-in-the-time-of-covi/16809f9a46>. Acessado em 5 de junho de 2023.

EUROPEAN PARLAMENT. Europe's media in the digital decade. 2021. Disponível em [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690873/IPOL_STU\(2021\)690873_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690873/IPOL_STU(2021)690873_EN.pdf). Acessado em 20 de julho 2023.

FACCHIN, Tiago. Proposta de adoção de um novo formato de distribuição de sinais da indústria de radiodifusão de sons e imagens baseado em virtualização de conteúdos e serviços. 2019. 50 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração do Desenvolvimento de Negócios) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2019.

Disponível em <https://dspace.mackenzie.br/handle/10899/23038>. Acessado em 30 de maio de 2023.

FARIA, Bruno. Quais os principais desafios da radiodifusão na era digital. Outubro, 2018. Disponível em <https://teletronix.com.br/blog/quais-os-principais-desafios-da-radiodifusao-na-era-digital>.

FERRATTO, Luis Artur e KISCHEINHISKY. Rádio e Convergência - Uma abordagem pela economia política da comunicação. Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação, PUC-RJ, janeiro, 2010. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/277104623_Radio_e_convergencia_uma_abordagem_pela_economia_politica_da_comunicacao. Acessado em 6 de junho de 2023.

FIGUEIREDO, Rogério Santana de. A definição do padrão de tv digital no brasil: um estudo sobre a construção social de um padrão tecnológico, FGV, 2009. Disponível em https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/4885/61070100602.pdf?sequence=1&origin=publication_detail. Acessado em 6 de julho de 2023.

FONTANA, Eliane. O surgimento do Estado Regulador no âmbito dos serviços públicos e a criação de espaços de interlocução social. Revista Destaques Acadêmicos, vol. 5, n. 2, 2013. Disponível em <http://www.univates.br/revistas/index.php/destaques/article/viewFile/308/304>. Acessado em 13 de julho de 2023.

FRANKLIN, Valéria R. S. Meios de Comunicação e Mudanças na Política: esses homens poderosos e suas máquinas de comunicar. UNB, 2016. Brasília, DF. Disponível em https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/539215/ALMEIDA_2016?sequence=1&isAllowed=y. Acessado em 16 de junho de 2023.

FREIRE, R. A.; DE MELLO, R. B. A Priorização de Projetos de Sistemas de Informação (SI) na Administração Pública Federal (APF). Interação - Revista de Ensino, Pesquisa e Extensão, v. 19, n. 1, p. 311 - 327, 4 mar. 2019. Disponível em <https://periodicos.unis.edu.br/index.php/interacao/article/view/132>. Acessado em 17 de junho de 2023.

GAETANI, F. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 54, n. 4, p. p. 23-43, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v54i4.274. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/274>. Acessado em 30 de junho de 2023.

GALISI, Juliano. A luta pela regulação. Revista Cásper Edição 31. 2022. Disponível em <https://revistacasper.casperlibero.edu.br/edicao-31/a-luta-pela-regulacao/>. Acessado em 6 de julho de 2023.

GALPERIN, Hernan. Disponível em <https://scholar.google.com.ar/citations?user=cdXB-YcAAAAJ&hl=es>. Acessado em 23 de junho de 2023.

GARNHAM, Nicholas. *Capitalism and Communication: Global Culture and the Economics of Information*. London: Sage Publications. 1990. Disponível em https://openlibrary.org/books/OL1892038M/Capitalism_and_communication. Acessado em 6 de junho de 2023.

GODOY, Arilda S. Introdução à Pesquisa Qualitativa e suas Possibilidades. Revista de Administração de Empresas São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63 Mar./Abr. 1995. São Paulo, SP.

<https://www.scielo.br/j/rae/a/wf9CgwXVjpLFBVgpwNkCggnC/?format=pdf&lang=pt>. Acessado em 4 de junho de 2023.

GONÇALVES, Paula T. Silva, SILVA, Welton Roberto, VENTURA, Daniela de Figueiredo e VENTURA, CARLA A. A. Burocracia Weberiana, Gerencialismo e o Modelo De Gestão Pública Atual: Uma Análise À Luz Do *Critical Systems Heuristics* (CSH), USP. São Paulo, SP. Disponível em http://www.issbrasil.usp.br/artigos/9cbs_8_.pdf. Acessado em 19 de junho de 2023.

GORGEN, James. Sistema Central de Mídia: proposta de um modelo sobre os conglomerados de comunicação no Brasil. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. 2009. RS. Disponível em <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/17166/000710933.pdf?sequence=1>. Acessado em 6 de junho de 2023.

INTERVOZES. Marco Legal. Disponível em <https://intervozes.org.br/arquivos/interdoc001piaritb.pdf>. Acessado em 3 de junho de 2023.

ITO, Carlos. E. K. Regulamentação da TV no Brasil: Interesses da Sociedade e Aberturas Participativas. Dissertação. Pós-Graduação em Comunicação Social da Faculdade Cásper Líbero. São Paulo, SP. 2009. <https://static.casperlibero.edu.br/uploads/2014/02/13-regulamenta%C3%A7%C3%A3o-da-tv-no-brasil.pdf>. Acessado em 6 de junho de 2023.

JENKINS, Henry. Cultura da convergência. Editora Aleph. 2008. Disponível em <https://cienciaslinguagem.eca.usp.br/L3JenkinsConvergencia.pdf>. Acessado em 23 de junho de 2023.

JENSEN, Michael C. e MECKLING, William H, "*Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*", *Journal Of Financial Economics*, 305-360(outubro 1976). Disponível em <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0304405X7690026X>. Acessado 5 de julho de 2023.

KAHN, Alfred. E. *The Economics of Regulation. The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No. 2 (Autumn, 1971), pp. 678-682 (5 pages). Published By: RAND Corporation. Disponível em <https://www.jstor.org/stable/3003012>. Acessado em 22 de junho de 2023.

KANTAR IBOPE MEDIA. Audiência de Vídeo, 2022. Disponível em <https://kantariibopemedia.com/analises/>. Acessado em 6 de junho de 2023.

KANTAR IBOPE MEDIA. Inside Radio 2022. 2022. Disponível em https://www.kantaribopemedia.com/wp-content/uploads/2022/09/INSIDE-RADIO-2022_KANTAR-IBOPE-MEDIA.pdf. Acessado em 14 de junho de 2023.

KIELING, Alexandre S. Televisão na convergência digital: a disputa das telas pela interatividade e atenção do público. 1.Ed. Apprs. Curitiba, PR. 2022.: Disponível em <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=OqeTEAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT18&dq=%22Pol%C3%ADticas+de+comunica%C3%A7%C3%A3o+e+converg%C3%Aancia+digital&ots=EpPZ6w1LhV&sig=VH4IThP7t4h4jiGpEoivaephKPM>. Acessado em 5 de julho de 2023.

LAGINESTRA, Nelson J. As concessões de rádio e televisão no Brasil e a formação das grandes corporações de mídia. 2014. Disponível em

<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=e67981d241ad5e29>. Acessado em 2 de junho de 2023.

LARA, Ângela. M. B.; MOLINA, Adão A. Pesquisa Qualitativa: apontamentos, conceitos e tipologias. In: Cezar de Alencar Arnaut de Toledo; Maria Teresa Claro Gonzaga. (Org.). Metodologia e Técnicas de Pesquisa nas Áreas de Ciências Humanas. Maringá: EEduem, 2011, v. 01, p. 121-172. Maringá, PR. Disponível <https://gepeto.paginas.ufsc.br/files/2015/03/capitulo-angela.pdf>. Acessado em 6 de junho de 2023.

LOPES, Cristiano A. Regulação das Outorgas de Radiodifusão no Brasil, Um Breve Análise. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. 2009. Disponível em https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5404/regulacao_outorgas_lopes.pdf?sequence=3. Acessado em 6 de junho de 2023.

LOTZ, A. D. POTTER, A. JOHNSON, C. *Understanding the changing television market: A comparison of the macroeconomy of the United States, United Kingdom and Australia. Convergence*, 28(1), 272–290. 2022. Disponível em <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/13548565211028205>. Acessado em 11 de julho de 2023.

MAIA, R. M. C. Regulação da radiodifusão e promoção da cidadania no Brasil. Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação e Política, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 29-42, 2016.

MARAFON, & M. A. RIBEIRO (Eds.), Pesquisa qualitativa em geografia: reflexões teórico-conceituais e aplicadas (pp. 117–134). 2016. SciELO – EDUERJ. <http://www.jstor.org/stable/10.7476/9788575114438.10>. Acessado em 1 de julho de 2023.

MARANHÃO, Cynthia E. Topsis versus AHP: Métodos Multicritério Aplicados em um Estudo de Caso. Monografia. Puc-Rio. Rio de Janeiro, RJ. 2016. Disponível <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/57323/57323.PDF>. Acessado em 6 de junho de 2023.

MARTINS, Luciano. Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. Cadernos ENAP, 61p, 1997. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/1748/4/Reforma%20da%20Administra%c3%a7%c3%a3o%20P%c3%bablica%20e%20Cultura%20Pol%c3%adtica%20no%20Brasil%20uma%20vis%c3%a3o%20geral.pdf>. Acessado em 23 de junho de 2023.

MASSAROLO, João Carlos. A indústria audiovisual e os novos arranjos da economia digital. MELEIRO, Alessandra. Cinema e Mercado, v. 3, 2009. Disponível em (PDF) Indústria audiovisual e os novos arranjos da economia digital | João J C M Massarolo - Academia.edu. Acessado em 23 de junho de 2023.

MATTOS, Paulo T. L. A formação do estado regulador. Novos Estudos CEBRAP, (76), 139–156. 2006. Disponível em <https://www.scielo.br/j/nec/a/LBhmSzWzZXByZK7P5bkMRFg/>. Acessado em 6 de junho de 2023.

MAXWELL, Sistema. Método de Pesquisa, Cap. 5. 2011. Rio de Janeiro, RJ. https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/16890/16890_6.PDF. Acessado em 5 de junho de 2023.

MCCHESENEY, Robert W. "The political economy of communication and the future of the field". In *Media, Culture and Society*. Vol.22, 109-116. London: SAGE Publications. 2000. Disponível em <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/016344300022001006>. Acessado em 6 de junho de 2023.

MENDEL, Toby e SALOMON, Eve. O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros. Comunicação e Informação. UNESCO. 2011. Disponível em https://www.observatoriodaimprensa.com.br/download/O_ambiente_regulatorio_PORT.pdf. Acessado em 6 de junho de 2023.

MENDEL, Toby e SALOMON, Eve. O Ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros. Série Debate CI, nº 7, fevereiro de 2011. UNESCO. Disponível em https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000191622_por. Acessado em 6 de julho de 2023.

MEYER, Jonh W. e ROWAN, Brian. *Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony*. *American Journal of Sociology*, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977. Disponível em <https://www.jstor.org/stable/2778293?origin=JSTOR-pdf>. Acessado em 5 de julho de 2023.

MIRANDA, Carla R. CARBONI, Ornela. *Communications Policies and the Production of Audiovisual Content in Argentina*. Universidade Católica Argentina. 2020. Disponível em <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/9502/1/communications-policies-production-audiovisual.pdf>. Acessado em 18 de julho de 2023.

MOSCO, Vincent. *The Political Economy of Communication*. Sage Publications Ltd., 280 p. 2009. Disponível em <https://www.torrossa.com/en/resources/an/4913650>. Acessado em 6 de junho de 2023.

NAPOLITANO, Carlos J. LEITE, Flavia P. A. MATEUS, Felipe de O. Da Radiodifusão para o Audiovisual: Contribuições para a Definição de um Conceito Abrangente em Tempos de Convergência Midiática, vol. 02, nº. 59, pp. 234 – 254. Curitiba, PR. 2020. Disponível em <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/4089/371372404>. Acessado em 1 de julho de 2023.

OCDE. Avaliação da OCDE sobre Telecomunicações e Radiodifusão no Brasil 2020, OECD Publishing, Paris, França. Disponível em <https://doi.org/10.1787/0a4936dd-pt>. Acessado em 11 de junho de 2023.

OECD (2018). *Broadcasting in Brazil: Overview and Policy Issues*. 2018. Disponível em <https://www.oecd.org/sti/broadband/oecd-review-of-telecommunication-policy-and-regulation-in-brazil.pdf>. Acessado em 6 de junho de 2023.

OLIVEIRA, Andressa P. Considerações acerca das políticas públicas de formação docente no Brasil e no Espírito Santo em perspectiva histórica. Universidade Federal do Espírito Santo, UFES, 2017. Disponível em PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM CIÊNCIAS SOCIAIS DOUTORADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ufes.br). Acessado em 6 de junho de 2023.

OLIVEIRA, Gisele P. A Radiodifusão Pública sob a Ótica da Mídia Comercial: construções argumentativas sobre a EBC. Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política – Compolítica. Brasília, DF. 2019. Disponível em http://ctpol.unb.br/compolitica2019/GT3/gt3_Oliveira.pdf. Acessado em 1 de julho de 2023.

OLIVEIRA, Gisele P de. O campo da Radiodifusão Pública no Brasil: Disputas Simbólicas e Legitimidade sob a ótica da Grande Imprensa Comercial. UnB. Brasília, DF. 2021. Disponível em Repositório Institucional da UnB: O campo da radiodifusão pública no Brasil: disputas simbólicas e legitimidade sob a ótica da grande imprensa comercial.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser Pereira. BID. Da Administração Pública Burocrática a Gerencial. Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro-abril, 1996. Brasília, DF. Disponível em <http://bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>. Acessado em 20 de julho de 2023.

PEREIRA, Victor Hugo Martins. Método Multicritérios Baseados em Sig para o Posicionamento de uma Nova Unidade de Pronto-Atendimento (Upa) no Plano Diretor de Palmas-To. Universidade Federal do Tocantins. Palmas, TO. 2017. Disponível em <https://doceru.com/doc/n5cn5c>. Acessado em 27 de junho de 2023.

PESSOA, V. L. S., & de LIMA RAMIRES, J. C. Amostragem em pesquisa qualitativa: subsídios para a pesquisa geográfica. In V. L. S. Pessôa, J. C. de Lima Ramires, G. J.

PIERANTI, O. Penna; MARTINS, P. E. Matos. O Código Brasileiro de Telecomunicações e a Política de Expansão da Radiodifusão: a Ação do Empresariado como Grupo de Pressão. XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. UnB, Brasília, DF, 2006. <http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/130820916438128571222543932005641138303.pdf>. Acessado em 6 de junho de 2023.

PIERANTI, Octavio e MARTINS, Paulo. Políticas públicas para as comunicações no Brasil: adequação tecnológica e liberdade de expressão. Rev. Adm. Pública 42 (2), Abr. 2008. <https://www.scielo.br/j/rap/a/9DgqKcPYg3GSP9Z6qJB3jVj/?lang=pt>. Acessado em 6 de junho de 2023.

PIERANTI, Octavio P. O Estado e as Comunicações no Brasil: Construção e Reconstrução da Administração Pública. Brasília-DF: Abras/Lecotec, 2011. 314 p. https://www.academia.edu/30240644/O_Estado_e_as_Comunica%C3%A7%C3%B5es_no_Brasil_Constru%C3%A7%C3%A3o_e_Reconstru%C3%A7%C3%A3o_da_Administra%C3%A7%C3%A3o_P%C3%BAblica. Acessado em 27 de junho de 2023.

PIERANTI, Octavio P. Regulação da Comunicação de Massa: Novas Perspectivas Teóricas e Redefinições Conceituais para o Contexto Brasileiro. EBAPE/FGV. Rio de Janeiro, RJ. 2017. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17058/tese%20fim.compressed.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acessado em 6 de junho de 2023.

PINHEIRO, Guilherme P. A Comunicação Social Eletrônica no Brasil: Marco Regulatório e Convergência Tecnológica. 2008, BRASÍLIA. Disponível em <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/123456789/3559/3/GUILHERME%20PINHEIRO.pdf>. Acessado em 11 de junho de 2023.

PINHEIRO, Paulo Pinheiro G. O Algoritmo Estúpido, como os softwares provocam alteração no conceito de newsmaking. UFRGS. Porto Alegre, RS. 2017. Disponível em https://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/7779/3/PAULO_PINHEIRO_GOMES_JR_TES.pdf.txt. Acessado em 23 de junho de 2023.

PRADO, E. M. A. e ALMEIDA, V. A. M. Regulação da radiodifusão: atuação do Ministério das Comunicações. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 402-422, 2018.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Página de Legislação.

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4117compilada.htm, que aprova o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão.

PROJETO ACADÊMICO, 2018. <https://projetoacademico.com.br/pesquisa-qualitativa/>. Acessado em 15 de junho de 2023.

RIBEIRO, C. A. Revista Famecos Regulação da mídia no Brasil: um breve histórico. *Intercom-Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*, 41(1), 15-29. (2016).

SCHNEIDER, Andréia N. Políticas públicas. *Enciclopédia Jurídica*, Tomo Direitos Difusos e Coletivos, Edição 1, julho de 2020. Disponível em <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/376/edicao-1/politicas-publicas>. Acessado em 6 de junho de 2023.

SCORSIM, E. M. (2008). Em defesa da regulação dos serviços de televisão por radiodifusão. *Revista De Direito Administrativo*, 249, 49–61. São Paulo, SP. <https://doi.org/10.12660/rda.v249.2008.2539>. Acessado em 6 de junho de 2023.

SILVEIRA, Sergio A. A noção de modulação e os sistemas algorítmicos. Universidade Federal do ABC – UFABC. São Paulo, SP. 2019. Disponível em <https://fapcom.edu.br/revista/index.php/revista-paulus/article/view/111/102>. Acessado em 23 de junho de 2023.

SIQUEIRA, Ethevaldo. Um entulho regulatório. Setembro/2012. Disponível em <https://www.observatoriodaimprensa.com.br/interesse-publico/ed710-um-entulho-regulatorio/>. Acessado em 6 de junho de 2023.

SITE DO GOVERNO DA COMISSÃO DE TRANSIÇÃO https://drive.google.com/file/d/1-aXnC-w9FJb6VJIenSX13cIPJ_AGJ6DA/view?usp=sharing. Acessado em 2 de junho de 2023.

SMYHTE, D.W. *Communications: Blindspot of Western Marxism*. In *Canadian Journal of Political and Social Theory*. I (3), ppl -27. 1977. Disponível em https://ukzn-dspace.ukzn.ac.za/bitstream/handle/10413/1648/Heuva_William_Edward_2007.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acessado em 6 de junho de 2023.

SOUSA, J. R. de; SANTOS, S. C. M. dos. Análise de conteúdo em pesquisa qualitativa: modo de pensar e de fazer. *Pesquisa e Debate em Educação*, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 1396–1416, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/RPDE/article/view/31559>. Acessado em 5 de maio de 2023.

TCU. Brasília: Tribunal de Contas da União. Regulação de serviços públicos e controle externo / Tribunal de Contas da União, ano 2008. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/regulacao-de-servicos-publicos-e-controle-externo.htm>. Acessado em 6 de junho de 2023.

THOMAZ, José. Teoria da Regulação Econômica. Jusbrasil. 2016. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/teoria-da-regulacao-economica/332954631>. Acessado em 16 de julho de 2023.

TODESCAN, Paulo M. A formação do Estado Regulador. CEBRAP. Universidade de São Paulo, São Paulo. 2006. <https://www.scielo.br/j/nec/a/LBhmSzWzZXByZK7P5bkMRFg/?lang=pt>. Acessado em 6 de junho de 2023.

VIEIRA, Lucas A. Oportunidades e desafios da inovação em comunicação no Brasil a partir de uma avaliação do ecossistema. Centro Universitário Assis Gurgacz. Revista GEMInIS, V.9, N.3, pp 4-25. UFSCAR. São Carlo, SP. 2019. Disponível em <https://www.revistageminis.ufscar.br/index.php/geminis/article/view/410/320>. Acessado em 23 de junho de 2023.

VILELA, Pedro R. Estudo sobre a atividade legislativa do Congresso Nacional para a radiodifusão. Disponível em Repositório Institucional da UnB: O parlamento e a regulação das comunicações: estudo sobre a atividade legislativa do congresso nacional para a radiodifusão. Acessado em 6 de junho de 2023.

WILLIANSO, Oliver. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*". Disponível em chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3806114/mod_resource/content/1/Williamson.pdf

WIMMER, Miriam. PIERANTI, Octavio P. Serviços públicos de radiodifusão? Incoerências, insuficiências e contradições na regulamentação infraconstitucional. Disponível em <https://seer.ufs.br/index.php/eptic/article/download/156/131/>. Acessado em 8 de junho de 2023.

ANEXO I – DESTAQUES DO ARCABOUÇO LEGAL DO CBT

DISPOSIÇÕES DO CÓDIGO BRASILEIRO DE TELECOMUNICAÇÕES, LEI 4.117 DE 1962

- Art. 10: a definição das atribuições e competências da União;
- Art.29: competência para outorgar, licenciar estações, fiscalizar, aplicar multas e sanções, serviços de radiodifusão;
- Art. 32 - execução direta da União ou por delegação por meio de concessão, autorização ou permissão;
- Art. 33: prazo das outorgas de radiodifusão; a prioridade para o desenvolvimento da radiodifusão apoiar iniciativas educacionais e culturais;
- Art. 34: necessidade de processo licitatório para a obtenção de outorga;
- Art. 36: regras para o licenciamento de estações e vistoria;
- Art. 38: controle do capital das emissoras por brasileiros natos ou naturalizados, controle de alterações contratuais, aprovação de transferências de outorgas, finalidades educativa e cultural da radiodifusão, obrigações de programação – Voz do Brasil, regras de gestão e de função de diretor ou gerente de outorgada, divulgação de noticioso, apresentação de dados de capital social anualmente, declarações de idoneidade, competências da administração pública em promover a fiscalização, aplicar sanções e penalidades;
- Art. 39: obrigações durante o processo eleitoral;
- Art. 44: limitações ao tipo de sociedade que pode ser outorga de radiodifusão;
- Art.47: regras quanto à propaganda política;
- Art. 48: regras para a transmissão de sinais oriundos de estações estrangeiras;
- Art. 52, 53, 65-A: regras definidas pra sanções e penalidades;
- Art. 72 – crime em decorrência de embaraçar a liberdade de radiodifusão;

DISPOSIÇÕES DO DECRETO 52.795/1963, que estabelece o Regulamento dos serviços de radiodifusão, detalham as responsabilidades da gestão pública e obrigações dos radiodifusores a partir das prescrições do CBT da seguinte forma:

- Art. 3º: finalidade do serviço;
- Art. 4º: classificação dos serviços quanto à transmissão, áreas dos serviços, tipo de modulação, etc.;
- Art. 6º: competências de outorga;
- Art. 7º: competência para a execução dos serviços de radiodifusão;
- Art. 9º: competência de fiscalização;
- Art. 10 a 13: processo de outorga;
- Art. 14 e 15: formalidades do processo de outorga;
- Art. 16: análise das propostas de outorga;
- Arts. 17 a 31: generalidades das outorgas e execução de serviço de radiodifusão;
- Art. 46 e 47: regras relativas a normas técnicas;
- Art. 48 a 50: regras sobre questões de interferências;
- Art. 51 e 54: temas relacionados ao horário de funcionamento das estações;
- Art. 55: interrupções de serviço;
- Arts. 56 a 61: trata do pessoal encarregado do funcionamento da estação;
- Arts. 62 a 78: tratam dos sinais/programas transmitidos, questões de conteúdo e de propaganda eleitoral e conteúdo em idioma estrangeiro;
- Arts. 87 e 88: redes de radiodifusão para divulgação de assuntos de relevância nacional;
- Arts. 89 a 100: trata das transferências direta e indireta e as condições para alterações estatutárias e contratuais;
- Arts. 106 a 109: refere-se ao aumento de potências das emissoras;
- Arts. 110 a 120: assuntos relacionados à renovação. Perempção, caducidades de outorgas;
- Arts. 122 a 153: aspectos relacionados a sancionamento, penas, recursos, etc.
- Arts. 154 a 161: direito de resposta;

- Arts. 162 a 168: reparação dos danos morais;
- Arts. 19 a 170: refere-se a abuso de autoridade;
- Arts. 171 em diante tratam de crimes e dos serviços auxiliares de radiodifusão.

DISPOSIÇÕES DO DECRETO LEI 236, DE 1967

- Arts. 2º e 3º: alteram os artigos do CBT relativos a sanções e a práticas de crimes no exercício da liberdade de radiodifusão;
- Art. 4º, 6º e 7º: estabelecem as competências para execução da radiodifusão;
- Art. 5º: necessidade de comprovar recursos financeiros para execução radiodifusão;
- Art.8º e 10: competência para aprovação de contrato de empresa de radiodifusão com empresa ou organização estrangeira e regras para a transmissão de conteúdos de emissoras estrangeiras;
- Art. 12: limite de outorga que cada entidade poderá possuir para prestação de serviços de radiodifusão; e
- Arts. 13 a 16: atividades das emissoras educativas.

ANEXO II – APROVAÇÃO DA PESQUISA PELO CEPH/FGV**DELIBERAÇÃO**

Após deliberação dos membros, nos termos do formulário detalhado apresentado, o CEPH/FGV classifica o presente protocolo de pesquisa como:

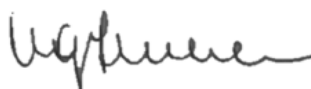
Aprovado

O protocolo está adequado para execução.

O termo do protocolo aprovado neste parecer é julho de 2023.

O CEPH deverá ser informado sobre mudança no conteúdo ou extensão da pesquisa.

Rio de Janeiro, 22 de junho de 2023.



Vivianne Ferreira

Coordenadora do Comitê de Conformidade Ética em Pesquisas Envolvendo Seres Humanos
– CEPH/FGV

ANEXO III – AVALIAÇÃO DE ESPECIALISTA

OBSERVAÇÕES SOBRE O QUESTIONÁRIO SEMIESTRUTURADO

ORIGEM DO ESPECIALISTA CONSULTADO: SETOR GOVERNAMENTAL

A proposta de Pesquisa Qualitativa sobre a legislação aplicada ao setor de radiodifusão, Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), de 1962, é abrangente e meritória.

Dividida em três grupos, aborda o alcance dos objetivos propostos no CBT, nos últimos 60 anos de sua vigência em seu primeiro grupo, como explora a visão dos operadores do CBT, no atual momento, diante da dinâmica do setor de comunicação no segundo grupo e, por fim, no terceiro grupo, prospecta como deve ser a legislação mais adequada ao setor de radiodifusão considerando eventual exaurimento do modelo contido no Código.

Quanto ao alcance dos objetivos do CBT, a pesquisa procura obter a visão dos operadores do setor de radiodifusão sobre os aspectos positivos e negativos do Código, considerando terem decorridos mais de 60 anos do início de sua vigência.

Já quanto à adequabilidade do CBT à realidade atual do setor de comunicações brasileira, a pesquisa procura captar o impacto da evolução tecnologia, da mudança na cadeia de valor e da capacidade do CBT endereçar soluções para os desafios atuais do setor de radiodifusão.

Olhando para o futuro, a pesquisa provoca a discussão sobre a manutenção ou atualização da atual legislação de radiodifusão procurando destacar os seus aspectos positivos e negativos diante das inovações ocorridas.

ANEXO IV – GRUPOS PESQUISADOS

1) O primeiro é composto por pessoas do setor de radiodifusão, que conviveram com o desenvolvimento deste setor longo da existência do CBT nas últimas décadas. Os alvos são os especialistas DECANOS do setor de radiodifusão. A tabela a seguir descreve os especialistas consultados, setor e a origem.

ESPECIALISTA	SETOR	QUALIFICAÇÃO
SG1	GOVERNO	EXECUTIVO DO MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES – ALTA GESTÃO
SG2	GOVERNO	EXECUTIVO DO MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES - ALTA GESTÃO -
SG3	GOVERNO	EXECUTIVO DO MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES E ANATEL – ALTA GESTÃO
SG4	GOVERNO	EXECUTIVA DO MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES – ALTA GESTÃO
SP	PRIVADO	EXECUTIVO DE MERCADO NÍVEL –VICE-PRESIDENTE DE GRUPO DE COMUNICAÇÃO NACIONAL
SA1	ACADÊMICO	PROFESSOR DOUTOR APOSENTADO DA ÁREA DE COMUNICAÇÃO EM CURSOS DE GRADUAÇÃO E PÓS-GRADUAÇÃO – DIVERSOS LIVROS E ARTIGOS PUBLICADOS E, DÉCADAS DE ENSINO, PARTICIPOU DA ELABORAÇÃO DOS ARTIGOS DA CONSTITUIÇÃO RELATIVOS À COMUNICAÇÃO SOCIAL
SA2	ACADÊMICO	PROFESSORA DOUTORA DA ÁREA DE COMUNICAÇÃO EM CURSO DE GRADUAÇÃO E PÓS-GRADUAÇÃO – DIVERSOS ARTIGOS PUBLICADOS
TS	TERCEIRO SETOR	ATIVISTA A 20 ANOS DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL ATUANTES NA ÁREA DE COMUNICAÇÃO. PARTICIPOU DA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA DE LEI EM ALTERNATIVA AO CBT QUANDO O CÓDIGO FEZ 50 ANOS DE VIGÊNCIA
NS	NOTÓRIO SABER	PROFESSOR DOUTOR APOSENTADO DA ÁREA DE COMUNICAÇÃO EM CURSOS DE GRADUAÇÃO E PÓS-GRADUAÇÃO, EMÉRITO DA UNIVERSIDADE – DIVERSOS LIVROS E ARTIGOS PUBLICADOS, DÉCADAS DE ENSINO. PARTICIPOU DA ELABORAÇÃO DE PROPOSTAS DE LEGISLAÇÃO PARA O SETOR DE COMUNICAÇÃO

2) O segundo é composto por pessoas que estão atuando atualmente no setor de radiodifusão e que convivem com o CBT.

ESPECIALISTA	SETOR	QUALIFICAÇÃO
SG1	GOVERNO	EXECUTIVO DO MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES – NÍVEL SECRETARIAL
SG2	GOVERNO	EXECUTIVO DO MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES E ANATEL – NÍVEL SECRETARIAL
SP	PRIVADO	EXECUTIVO DE MERCADO DE NÍVEL DE DIREÇÃO EM GRUPO DE COMUNICAÇÃO NACIONAL
SP	PRIVADO	EXECUTIVO DE MERCADO DE NÍVEL DE DIREÇÃO EM ASSOCIAÇÃO REPRESENTATIVA NACIONAL
SA1	ACADÊMICO	PROFESSOR DOUTOR DA ÁREA DE ENGENHARIA DE COMUNICAÇÃO EM CURSOS DE GRADUAÇÃO E PÓS-GRADUAÇÃO – DIVERSOS ARTIGOS PUBLICADOS, DÉCADAS DE ENSINO, PARTICIPOU DA ESCOLHA DO PADRÃO DE TV DIGITAL BRASILEIRO
SA2	ACADÊMICO	PROFESSOR DOUTOR DE ENGENHARIA DE COMUNICAÇÃO, EM CURSO DE GRADUAÇÃO E EXECUTIVO DE ASSOCIAÇÃO DE TELECOMUNICAÇÕES – DIVERSOS ARTIGOS PUBLICADOS
TS	TERCEIRO SETOR	DOUTORA NO EXTERIOR EM COMUNICAÇÃO, ATIVISTA A MAIS DE 10 ANOS DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL ATUANTES NA ÁREA DE COMUNICAÇÃO
NS	NOTÓRIO SABER	PROFESSOR DOUTOR DA ÁREA DE COMUNICAÇÃO EM CURSOS DE GRADUAÇÃO E PÓS-GRADUAÇÃO – DIVERSOS LIVROS E ARTIGOS PUBLICADOS, PARTICIPOU DA ELABORAÇÃO DE PROPOSTAS DE LEGISLAÇÃO PARA O SETOR DE COMUNICAÇÃO.

ANEXO V – ROTEIRO DA ENTREVISTA

1) PERGUNTAS AO PRIMEIRO GRUPO FORAM VOLTADAS SOBRE SE O CBT JÁ ALCANÇOU SEUS OBJETIVOS PREVISTOS EM LEI

QUALIFICAÇÃO

1. Nome, escolaridade, cargo, experiência profissional do entrevistado, etc.
2. Entre os diferentes setores interessados na política de radiodifusão, em que segmento está sua maior participação/experiência? Setor Público (Qual? Executivo, Legislativo, Judiciário? Agência Reguladora?) Setor Privado? Academia? Terceiro Setor?

AVALIAÇÃO QUALITATIVA DO ATINGIMENTO DOS OBJETIVOS DO CBT APÓS SEUS 60 ANOS DE EXISTÊNCIA

1. Após 60 anos de vigência do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), qual sua opinião sobre ele?
2. Como você considera a contribuição do CBT para o atingimento de seus objetivos para o desenvolvimento da radiodifusão?
3. Promoveu o desenvolvimento nacional?
4. Estimulou a integração nacional/segurança nacional?
5. Contribuiu para a difusão da informação? Ajudou a educação e a cultura nacional?
6. Por tudo isso, considerando os objetivos e suas avaliações, qual é sua opinião sobre a afirmação de que o CBT já cumpriu os seus objetivos?

FECHAMENTO, MANTER O CBT OU ATUALIZAR A LEGISLAÇÃO

1. Após 60 anos de vigência do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) como você o avalia frente o atual momento da radiodifusão?
2. Você considera a criação de um novo marco legal para o setor de radiodifusão? Para que em particular?

3. Em se tratando do modelo legal/regulatório de radiodifusão há alguma outra questão a ser tratada?
4. Há algum outro item que você gostaria de tratar?

2) PERGUNTAS AO SEGUNDO GRUPO SERÃO PARA AVALIAR O CBT E ATIVIDADES REGULATÓRIAS PREVISTAS NELE

QUALIFICAÇÃO

1. Qualificação - Nome, escolaridade, cargo, experiência profissional do entrevistado, etc.
2. Entre os diferentes setores interessados na política de radiodifusão, em que segmento está sua maior participação/experiência? Setor Público (Qual? Executivo, Legislativo, Judiciário? Agência Reguladora?) Setor Privado? Academia? Terceiro Setor?

CBT E IMPACTO NO FUTURO DA RADIODIFUSÃO

1. Após 60 anos de vigência do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), qual sua opinião sobre ele diante do atual momento e o futuro do mercado de radiodifusão?

PRÓS E CONTRAS DO CBT

1. Quais aspectos do CBT você considera positivo para o futuro da radiodifusão e quais você considera que o CBT limita o desenvolvimento da radiodifusão?

FATORES EXÓGENOS PARA EVENTUAL ALTERAÇÃO DO CBT

1. Existe fator tecnológico, novo modelo de negócio, mudanças na cadeia de valor, novos atores, impactando o futuro da radiodifusão?
2. Você considera que o CBT precisa mudar para tratar dessas mudanças (fatores tecnológicos, mudança na cadeia de valor, novo modelo de negócio e novos atores) adequadamente?

ASPECTOS ESPECÍFICOS DO CBT

INSTITUIÇÕES PÚBLICAS COMPETENTES

1. Especificamente, como você considera as atividades do Ministério das Comunicações e da Anatel, separação de funções? Dá para delegar mais para a Anatel/criar a agência reguladora?

CAPITAL NACIONAL

1. Qual a sua opinião sobre o controle de propriedade de empresas de radiodifusão por brasileiros e capital nacional?

LIMITES DE OUTORGAS

1. Qual a sua opinião sobre o limite de outorgas de serviços de radiodifusão?

PROCESSO DE OUTORGA, TRANSFERÊNCIA E PÓS OUTORGA

1. Como você avalia o processo de outorga? A licitação pública como meio para obtenção de outorgas dos serviços de radiodifusão é adequada?
2. Os processos de pós outorga (transferência, aumento de potência, mudança de local, alteração de classe, etc.) são adequados?

PLANO BÁSICO DE CANAIS DE RADIODIFUSÃO

1. Como você avalia a existência de um plano básico para os serviços de radiodifusão? Contribui para a diversidade de meios de comunicação? Poderia ser feita de outra forma por entes privados?

TIPOS DE EMISSORAS

1. A atual distinção entre diferentes tipos de emissoras de radiodifusão (comercial, educativa, comunitária) ainda se faz necessária? Da mesma forma, a distinção entre serviços ancilares e principal deve ser mantida?

FECHAMENTO

1. Após 60 anos de vigência do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), você considera a criação de um novo marco legal para o setor de radiodifusão?
2. Em se tratando do futuro do CBT?
 - a. SAATY (apresentar)
 - i. Numa avaliação das prioridades setores, que avaliação você faz de:
 1. Prioridades do Governo perante Prioridades do Setor Privado?
 2. Prioridades do Governo perante Prioridades do Setor Acadêmico?
 3. Prioridades do Governo perante Prioridades do 3º Setor?
 4. Prioridades do Setor Privado perante Prioridades do Setor Acadêmico?
 5. Prioridades do Setor Privado perante Prioridades do 3º Setor?
 6. Prioridades do Setor Acadêmico perante Prioridades do 3º Setor?
 - ii. Pontuação
 1. Qual pontuação de 0 a 100 você dá para:
 - a. Manter o CBT?
 - b. Alterar no CBT?
 - c. Revogar e fazer uma nova legislação?
 3. Há algum outro item que você gostaria de tratar?

3) PERGUNTAS AO TERCEIRO GRUPO SERÃO VOLTADAS A VISÃO DO CONGRESSO SOBRE HIPOTÉTICA NOVA LEGISLAÇÃO DE RADIODIFUSÃO EM FACE DO EVENTUAL EXAURIMENTO DO CBT

1. Qualificação - Nome, escolaridade, cargo, experiência profissional do entrevistado, etc.
2. Entre os diferentes temas de interesse na política de comunicação, em que segmento está sua maior participação/experiência?

MANTER O CBT OU ATUALIZAR A LEGISLAÇÃO

1. Após 60 anos de vigência do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) como você o avalia frente o atual momento da radiodifusão?
2. Quais as consequências positivas e negativas do CBT diante dos atuais desafios da radiodifusão?
3. Você considera a criação de um novo marco legal para o setor de radiodifusão?
4. Que aspectos tratados no CBT você considera que devam ser mantidos e que itens você considera estarem obsoletos?
5. Que aspectos não tratados no CBT você considera que devam ser a ele acrescentados em uma hipotética nova legislação?
6. Em se tratando de uma hipotética modernização do modelo legal/regulatório de radiodifusão há alguma outra questão a ser tratada?
7. Há algum outro item que você gostaria de tratar?

ANEXO VI – EXEMPLO DE CRITÉRIOS PARA O MÉTODO AHP

<p><u>Governo:</u></p> <p>Regulação mais atualizada: uma nova lei de radiodifusão para atualizar as disposições legais relacionadas ao setor, levando em consideração os avanços tecnológicos e as mudanças na indústria de radiodifusão.</p> <p>Melhoria da fiscalização: Uma nova lei pode fortalecer os mecanismos de fiscalização e controle do governo sobre as emissoras de rádio e televisão, garantindo o interesse público.</p>	<p><u>Setor privado:</u></p> <p>Maior flexibilidade e competitividade: buscar uma nova lei que ofereça maior flexibilidade nas operações e nos modelos de negócios, permitindo uma maior concorrência no mercado e oportunidades de inovação.</p> <p>Redução de restrições: interessadas em uma legislação que reduza as restrições e as exigências burocráticas, facilitando o acesso e a expansão no setor.</p>
<p><u>Academia:</u></p> <p>Pesquisa e desenvolvimento: uma nova lei que estimule a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologias de radiodifusão, bem como a realização de estudos sobre a influência da mídia, a diversidade de conteúdo e o impacto social da radiodifusão.</p> <p>Participação nas políticas públicas: uma legislação que incorpore a participação de especialistas e acadêmicos na formulação de políticas públicas relacionadas à radiodifusão, garantindo uma abordagem mais embasada em evidências.</p>	<p><u>Terceiro setor</u> (organizações não governamentais, grupos de interesse público, etc.):</p> <p>Diversidade de conteúdo: uma nova lei que promova a diversidade de conteúdo na radiodifusão, incentivando a inclusão de vozes e perspectivas variadas na programação.</p> <p>Promoção do interesse público: interesse por uma legislação que fortaleça o papel da radiodifusão na promoção do interesse público, abordando questões sociais relevantes e servindo como um meio de educação e engajamento cívico.</p>