



## **Licitações nas Outorgas de Rádio e TV – a Ineficácia dos Critérios Técnicos<sup>1</sup>**

Cristiano Aguiar Lopes<sup>2</sup>

Consultoria Legislativa – Câmara dos Deputados

### **Resumo**

Analisa as licitações para a outorga de concessões e permissões de rádio e televisão. Aborda a utilização das outorgas de radiodifusão como moeda de barganha política antes da obrigatoriedade de realização de licitações. Mostra que, ainda hoje, existem brechas que continuam a permitir a existência de critérios políticos para a outorga. Explica quais são as regras existentes nas concorrências de radiodifusão, que adotam a modalidade técnica e preço. A partir da análise de 1996 concorrências, cujos editais foram publicados entre 1997 e 2002, prova que a metodologia de avaliação das propostas técnicas que vem sendo utilizada torna o critério técnico de pontuação ineficaz. Com isso, o critério econômico, sozinho, define os vencedores na maior parte das licitações.

### **Palavras-chave**

radiodifusão; outorga; concessão, licitação, políticas de comunicação

### **Introdução**

Em 07 de fevereiro de 1997, acontecia algo inédito na história das políticas de comunicação no Brasil. Pela primeira vez, uma outorga de radiodifusão seguiria critérios objetivos, e aconteceria de forma transparente. Nessa data, ocorria a primeira licitação para rádio e TV, que outorgaria FMs, AMs e geradoras de televisão em vários estados brasileiros. O então Ministro das Comunicações, Sérgio Motta, declarou na ocasião: “todo o serviço de radiodifusão no país será outorgado por critérios públicos e transparentes”<sup>3</sup>. O ex-presidente Fernando Henrique Cardoso fez coro ao seu ministro, e afirmou que “antes, o presidente dava concessões, tinha direito de conceder bilhões. Agora temos licitação, comissão, transparência”<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado no NP Políticas e Estratégias de Comunicação, do VIII Nupecom – Encontro dos Núcleos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do XXXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

<sup>2</sup> Mestre em Comunicação pela Universidade de Brasília, Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados. E-mail: cristiano.lopes@camara.gov.br

<sup>3</sup> Correio Braziliense. 06/02/1997, pág. 19, “Começa amanhã licitação para TV”. O mesmo trecho é citado em COSTA e BRENER, 1997.

<sup>4</sup> Correio Braziliense. 07/06/1997, pág. 8, “O comandante do governo”. O mesmo trecho é citado em COSTA e BRENER, 1997.



A novidade era fruto de dois novos documentos jurídicos, que alteraram o antigo Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, vigente desde 1963<sup>5</sup>: os Decretos nº 1.720, de 1995; e nº 2.108, de 1996. Em conjunto, eles mudaram diversos pontos do regulamento, quase todos relativos à política de concessões e permissões de rádio e TV. A mudança mais importante ocorreu em seu art. 10 – a partir daquele momento, a outorga de radiodifusão comercial seria “precedida de procedimento licitatório, observadas as disposições legais e regulamentares”<sup>6</sup>.

Mas, se por um lado o estabelecimento de obrigatoriedade para a licitação de outorgas de radiodifusão era uma velha demanda dos que militam pela democratização das comunicações, por outro existia o risco iminente de se trocar um critério excludente por outro igualmente excludente. Sairia (ou deveria sair) de cena o critério político até então vigente, e no lugar entraria a lei do mais forte economicamente. Esse possível império de um critério absolutamente tecnicista, sem interferência do interesse público, pode levar, em última instância, a uma ameaça à própria estrutura da democracia representativa (RAMOS, 2005).

Pieranti e Zouain (2006, p. 68) advertem ainda que as licitações, sob o domínio exclusivo de uma melhor proposta financeira, reforçam a estrutura já vigente e mantêm o funcionamento do sistema sob as mesmas bases anteriores. Argumentam os autores que, se o critério para a obtenção de concessões passa a ser financeiro, privilegiam-se empresários já atuantes, que dispõem de experiência e, principalmente, de recursos para a operação de novas emissoras.

Estas foram ameaças que, aparentemente, não passaram despercebidas à época. Por isso, optou-se por estabelecer que as licitações de radiodifusão ocorreriam na modalidade concorrência, do tipo técnica e preço. Portanto, não apenas a proposta financeira, mas também as propostas técnicas – que incluem compromissos para a veiculação de programas educativos, informativos e produzidos regionalmente - teriam peso na decisão final do Poder Público. Porém esses critérios técnicos efetivamente têm sido preponderantes na definição dos vencedores das outorgas? Ou é a proposta de preço que termina por decidir as concorrências para a outorga de serviços de

---

<sup>5</sup> Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963.

<sup>6</sup> As outorgas de radiodifusão educativa e as autorizações para retransmissoras de televisão (RTVs) não foram atingidas pelas mudanças, e seguiram sendo outorgadas de acordo com critérios discricionários do Ministro das Comunicações. Posteriormente, houve a criação do Serviço de Radiodifusão Comunitária (Lei nº 9.612, de 1998). Como a outorga para esse tipo de serviço de dá por meio de autorização, ela também não exige procedimento licitatório – embora nesse caso exista um procedimento concorrencial baseado em critérios não econômicos, cujas regras principais são estabelecidas na própria lei que cria a radiodifusão comunitária.

radiodifusão? São essas as perguntas principais que pretendemos responder neste artigo, a partir da análise das licitações que ocorreram de 1997 até hoje.

### **Outorgas de radiodifusão antes de 1997**

Desde o nascimento do rádio no Brasil, existiu uma grande centralização do processo de outorgas de radiodifusão no Poder Executivo Federal. O nascimento dessa política pública centralizadora ocorreu em março de 1931, quando o Governo Federal publicou o Decreto nº 20.047, de 27 de maio e, posteriormente, o regulamentou, com o Decreto nº 21.111, de 1º de março de 1932 (SARDINHA, 2004, p. 55). Ambos os decretos, baixados pelo presidente Getúlio Vargas, determinavam a competência exclusiva do Governo Federal para regulamentar a telegrafia, a radiotelegrafia e as atividades de radiodifusão.

Mas foi o Decreto 21.111 que estabeleceu um regulamento específico para a execução do que era chamado àquela época de “Serviço de Rádio Comunicação”. E também foi ele que, pela primeira vez, definiu regras e procedimentos para a outorga de rádios. Todo o capítulo IV do regulamento (arts. 16 a 22) é destinado ao “processo a seguir na outorga de concessões e permissões”.

Na esteira da regulamentação, o Governo Federal procurou aumentar seu domínio sobre o rádio, tanto no seu conteúdo quanto na distribuição das frequências. A criação do Departamento de Propaganda e Difusão Cultural, bem como o estabelecimento de regras para a concessão e a execução dos serviços de radiodifusão, são pontos fundamentais para se entender essa progressiva interferência estatal sobre a execução dos serviços de rádio (JAMBEIRO et al, 2002). A política de outorgas de radiodifusão imposta àquela época, como podemos notar, já traz em si características fundamentais, que persistem em certo grau até hoje: a ausência de critérios objetivos; a falta de transparência; e o domínio de interesses discricionários na concessão de canais de radiodifusão. O resultado é a adoção de uma política na qual inexistia um mecanismo de controle democrático – sem esse mecanismo, a tendência à transgressão do interesse público é muito grande (LOPES, 2007, p. 6). Em última instância, pode-se dizer, sobre aquela época:

“Os serviços de radiodifusão são executados por entidades públicas e privadas, mediante concessão do Executivo (...). Esse regime jurídico especial dava ao Estado o pleno poder de arbitrar sobre as concessões, com critérios aparentemente técnicos, mas que no fundamental são políticos” (HERZ, 1987, p. 78).



A Constituição de 1934 manteve intacto o que havia determinado o governo provisório nos decretos anteriores sobre radiodifusão. O inciso VIII do seu artigo 5<sup>o</sup> determinava como competência privativa da União “explorar ou dar concessão aos serviços de tellegraphos e radio-comunicação”. Assim, firmava-se o entendimento da aplicabilidade do *trusteeship model* – princípio segundo o qual existe responsabilidade governamental em organizar de forma racional o espectro radioelétrico, podendo o próprio Estado operar os serviços de radiodifusão, ou transferir esta responsabilidade a um agente privado, por meio de uma outorga pública. Também se consolidava um modelo de gestão de espectro muito semelhante ao *command-and-control* norte americano, que condiciona a utilização de ondas de rádio à emissão de uma licença, na qual estão estabelecidos os termos nos quais se fará esse uso (LIMA e RAMOS, 2006, p. 7).

As constituições seguintes de 1937, 1946, 1967 e 1988 mantiveram a exclusividade do Governo Federal nas outorgas de radiodifusão, bem como o *trusteeship model* e o *command-and-control*. Porém houve alterações nos procedimentos de outorga – as mais importantes acrescentadas pela Constituição de 1988 (SIMIS, 2006, p. 10), como veremos em breve.

Após muitos remendos aos Decretos 20.047/31 e 21.111/32, criou-se um cipoal jurídico relativo à radiodifusão de difícil entendimento, quase todo ele formado por legislações infra-legais. Essa realidade deixou evidente a necessidade de uma consolidação do marco regulatório do setor, por meio de uma nova legislação para as telecomunicações, incluindo a radiodifusão. O início da consolidação, que culminaria na promulgação de um código, teve início em 1953, com a apresentação do Projeto de Lei do Senado n<sup>o</sup> 36, de 1953<sup>7</sup>. Após 9 anos de discussões, finalmente foi aprovado o Código Brasileiro de Telecomunicações<sup>8</sup> (CBT), que tratava dos meios de comunicação eletrônica, da telefonia e de outras tecnologias de transmissão de dados.

As discussões que antecederam a aprovação do CBT no Congresso - e, principalmente, a derrubada de todos os 52 vetos apresentados pelo Presidente da República João Goulart à nova legislação - inauguram um período de grande influência dos radiodifusores no estabelecimento das políticas de comunicação no Brasil<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Renumerado como PL 3549/1957 na Câmara dos Deputados.

<sup>8</sup> Lei n<sup>o</sup> 4.117, de 27 de agosto de 1962.

<sup>9</sup> Mathias (2003, p. 125) afirma que, além dos empresários do setor, o Estado Maior das Forças Armadas e partidários da União Democrática Nacional foram atores no *lobby* que derrubou os vetos de João Goulart ao CBT.



(PIERANTI e MARTINS, 2007, p. 134). Não por coincidência, a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert) se formou justamente durante as atividades de *lobby* exercidas pelos radiodifusores no Congresso Nacional para a derrubada dos vetos de João Goulart<sup>10</sup>.

Nesta época, já estava consolidada a utilização de critérios discricionários para as concessões de radiodifusão. Uma das regulamentações do Código Brasileiro de Telecomunicações, que trouxe as regras primordiais para a outorga de serviços de radiodifusão<sup>11</sup> - muitas delas vigentes até hoje -, manteve critérios pouco transparentes, que davam margem à utilização patrimonialista das licenças de funcionamento (SIMIS, 2006, p. 10).

O resultado foi, entre outros, a criação de um fenômeno conhecido por “coronelismo eletrônico”. Trata-se de um conceito controverso nas ciências sociais, que carece de uma reflexão conceitual mais abrangente (SANTOS, 2006, p. 10). Baseado no conceito de coronelismo criado no estudo de Victor Nunes Leal sobre as práticas políticas no Brasil rural, o “coronelismo eletrônico” é um fenômeno do Brasil urbano do século XX e tem, em grande parte, origem justamente na centralização das outorgas pela União e nos poderes exagerados dados ao chefe do Poder Executivo na escolha de quem será agraciado com uma concessão, permissão ou autorização. No coronelismo eletrônico, portanto, a moeda de troca continua sendo o voto, como no coronelismo tradicional. Mas no lugar da posse da terra, entra o controle da informação e a capacidade de influir na formação da opinião pública (LIMA, 2006; LIMA e LOPES, 2007).

Em 1967, houve significativas alterações no Código Brasileiro de Telecomunicações, inseridas no texto legal por meio do Decreto-lei 236, de 1967. Já vivíamos o período do regime militar, e estas alterações procuravam inserir na legislação de comunicações alguns preceitos considerados estratégicos para a segurança nacional. Do ponto de vista das outorgas de radiodifusão, as alterações mais importantes foram a imposição de limites de propriedade, a criação da modalidade educativa de televisão e de rádio e o endurecimento das regras para transferência direta ou indireta da propriedade.

---

<sup>10</sup> A própria Abert admite que o *lobby* para a aprovação do CBT foi o fator que organizou os radiodifusores em uma entidade de classe de âmbito nacional. Uma obra na qual são descritos os bastidores da aprovação do CBT e da criação da Abert é o livro “História do rádio e da televisão no Brasil e no mundo: Memórias de um pioneiro”, de Mario Ferraz Sampaio, um dos fundadores da associação.

<sup>11</sup> Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963. Outro decreto que também regulamenta o Código Brasileiro de Telecomunicações é o nº 52.026, que aprova o Regulamento Geral para Execução da Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962.



Apenas em 1988, com a promulgação de uma nova Constituição Federal, houve uma efetiva reformulação do processo de outorgas de radiodifusão. A maior mudança foi retirar do Poder Executivo a exclusividade na competência de outorgar concessões e permissões de radiodifusão, cabendo também ao Congresso Nacional apreciar as outorgas e renovações de outorga<sup>12</sup>. Desde então, mais de 6 mil processos desse tipo foram analisados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal<sup>13</sup>.

### **Licitações para a outorga de emissoras de radiodifusão – fim do coronelismo eletrônico?**

Durante o governo Sarney, houve o ápice da utilização das outorgas de radiodifusão como arma de barganha política. Apenas entre os anos de 1985 e 1988, 1028 outorgas foram assinadas. Motter (1991, 1994) demonstra que essas outorgas foram utilizadas intensamente na aquisição de apoio no Congresso Nacional para as matérias consideradas mais importantes pelo governo. Seus estudos demonstram que 91 constituintes receberam outorgas no governo Sarney, e 90% votaram pela ampliação do mandato presidencial de quatro para cinco anos.

No governo Collor e, posteriormente, no breve período Itamar, houve uma inflexão no ritmo de outorgas concedidas, embora a utilização como moeda de barganha política continuasse intensa. Assim, a organização da radiodifusão herdada por Fernando Henrique em seu primeiro mandato era aquela formada por décadas de ausência quase absoluta de transparência e de critérios objetivos para a concessão, permissão e autorização de emissoras de rádio e televisão.

Foi nesse contexto que surgiu o então chamado “pacote ético” nas políticas de comunicação que, entre outras ações, incluiu a instituição de obrigatoriedade de realização de licitações para as outorgas de radiodifusão. A partir de então, as regras da lei de licitações<sup>14</sup> passaram a ser observadas nos serviços de radiodifusão. Vale ressaltar, contudo, que algumas brechas foram deixadas. Isso ocorre porque, apesar do

---

<sup>12</sup> O inciso XII do art. 49 da Constituição Federal estabeleceu como competência exclusiva do Congresso Nacional “apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão”. Já o art. 223 estabelece que “compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens”, ao passo que o seu § 3º deixa claro que “o ato de outorga ou renovação de outorga somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional”.

<sup>13</sup> Uma boa fonte de pesquisa sobre o histórico da atuação do Congresso Nacional na apreciação dos atos de outorga e de renovação de outorga de radiodifusão é o “Relatório Parcial da Subcomissão Especial destinada a analisar mudanças nas normas de apreciação dos atos de outorga e renovação de concessão, permissão ou autorização de serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens”. O documento está disponível na página da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados, no endereço: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cctci/relatorios.html>

<sup>14</sup> Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993



texto dos decretos 1.720/95, e 2.108/96 parecerem universais, apenas as outorgas de radiodifusão comercial passaram a exigir a realização de licitações. As outorgas de radiodifusão educativa seguiram sendo dadas de acordo com critérios discricionários, bem como as autorizações de retransmissão de televisão (RTV). Em 1998, surgiu, com a Lei nº 9.612, a radiodifusão comunitária, que também não exige a realização de procedimento licitatório para sua autorização.

O resultado dessas brechas foi a manutenção de critérios políticos nas outorgas que não foram abrangidas pelas mudanças. No caso das RTVs, 268 de 1848 autorizações do primeiro governo de FHC foram dadas a entidades ou empresas controladas por 87 políticos (COSTA e BRENER, 1997). As rádios e TVs educativas seguiram também sendo largamente outorgadas a políticos. Em agosto de 2002, uma série de reportagens publicada pela Folha de São Paulo mostrava como o governo FHC havia dado continuidade à prática de distribuição de TVs educativas a políticos aliados<sup>15</sup>. Já em matéria também da Folha de São Paulo de 19 de junho de 2006, era reportado que das 110 emissoras educativas aprovadas pelo governo Lula até então, pelo menos 34 haviam sido dadas a fundações ligadas a políticos<sup>16</sup>. E até mesmo a radiodifusão comunitária tem sido dominada por outorgas dadas a políticos. Um estudo recente demonstra que 1106 das 2205 rádios comunitárias (50,2%) outorgadas entre 1999 e 2004 tinham algum tipo de vínculo político detectável em suas diretorias (LIMA e LOPES, 2007).

### **As regras para as licitações de radiodifusão comercial**

Desde o governo FHC, a entidade que deseja obter uma outorga de radiodifusão comercial deve provocar o Ministério das Comunicações, solicitando a abertura de edital para o serviço e a localidade pretendidos. Contudo, ainda que exista um canal disponível, a decisão sobre a abertura ou não de um procedimento licitatório é discricionária do ministro. Caso o ministério opte por publicar um edital, há algumas regras a serem observadas. O edital deve indicar, entre outros: o objeto da licitação; o valor mínimo da outorga; condições de pagamento; relação de documentos necessários à habilitação; e critérios para julgamento das propostas técnicas e de preço. Também deve haver no edital indicação de critérios objetivos para a gradação da pontuação,

---

<sup>15</sup> LOBATO, Elvira. FHC distribuiu rádios e TVs educativas para políticos. Folha de São Paulo. São Paulo, 25 ago. 2002. p. 228-261.

<sup>16</sup> LOBATO, Elvira. Governo Lula distribui TVs e rádios educativas a políticos. Folha de São Paulo. São Paulo, 19 jun. 2006.

sendo vedada a comparação entre propostas. As concorrências ocorrem em três etapas. A primeira é a fase de habilitação e, caso o candidato cumpra todas as exigências do edital, passa à fase seguinte. Na segunda etapa, são analisadas as propostas técnicas e, por último, as propostas financeiras.

A etapa mais importante para nosso estudo é de avaliação das propostas técnicas. A tabela abaixo mostra quais são os quesitos técnicos avaliados, bem como a pontuação máxima que pode ser atribuída a cada um deles:

Tabela 1: quesitos e critérios para avaliação das propostas técnicas<sup>17</sup>:

Quesito	Pontuação máxima
Tempo destinado a programas jornalísticos, educativos e informativos.	15 pontos
Tempo destinado a serviço noticioso.	15 pontos
Tempo destinado a programas culturais, artísticos e jornalísticos a serem produzidos e gerados na própria localidade objeto da outorga.	30 pontos
Prazo para início da execução do serviço.	40 pontos
Outros quesitos, que poderão variar de edital para edital, considerando características específicas do serviço <sup>18</sup> .	20 pontos
<b>Total</b>	<b>100 pontos</b>

Vejamos um caso prático. A tabela 2 mostra como foram estabelecidos os critérios para a elaboração da proposta técnica, sua análise e julgamento no edital de concorrência nº 001, de 2000. Também traz uma proposta fictícia, para exemplificar como seria analisada uma proposta técnica na prática:

Tabela 2: critérios para elaboração da proposta técnica, sua análise e julgamento (edital nº 001, de 2000)

1. ELABORAÇÃO DA PROPOSTA		
Critério	Tempo destinado	Cálculo do indicador
Tempo total diário de funcionamento da emissora (A)	_____ minutos	-----
Proposta fictícia	20 horas = 1200 minutos	
Programas jornalísticos, educativos e informativos	Tempo dos programas em minutos (B)	(%) (B/A) ´ 100
Proposta fictícia	72 minutos	6%
Programas de serviço noticioso	Tempo dos programas em minutos (B)	(%) (B/A) ´ 100
Proposta fictícia	96 minutos	8%
Programas culturais, artísticos e jornalísticos produzidos e gerados na própria localidade ou no município ao qual pertence a localidade objeto da outorga	Tempo dos programas em minutos (B)	(%) (B/A) ´ 100
Proposta fictícia	36 minutos	3%

<sup>17</sup> Conforme art. 16 do Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963, com redação dada pelo Decreto nº 2.108, de 24 de dezembro de 1996.

<sup>18</sup> Nesse caso, as pontuações anteriores deverão ser reduzidas proporcionalmente, de modo que seja mantido o total de 100 pontos.





<b>Programas de serviço noticioso produzidos e gerados na própria localidade ou no município ao qual pertence a localidade objeto da outorga</b>	<b>Tempo dos programas em minutos (B)</b>	<b>(%) (B/A)´ 100</b>
Proposta fictícia	36 minutos	3%
<b>Prazo de execução do serviço em caráter definitivo</b>		<b>_____ meses</b>
Proposta fictícia		12 meses
<b>2. ANÁLISE E JULGAMENTO DA PROPOSTA</b>		
<b>Critério</b>	<b>Forma de cálculo</b>	
<b>Tempo total diário de funcionamento da emissora (A) (P1)</b>	<b>0,75 x (Tt – 16) pontos</b> <b>Condição mínima : Tt = 16 horas</b>	
Proposta fictícia	0,75 x (20 – 16) = <u>3 pontos</u>	
<b>Programas jornalísticos, educativos e informativos (P2)</b>	<b>65,0 x [(%T – 5)/(%T+5)]</b>	
Proposta fictícia	65,00 x [(6 – 5)/(6+5)] = <u>5,9 pontos</u>	
<b>Programas de serviço noticioso (P3)</b>	<b>65,0 x [(%T – 5)/(%T+5)]</b>	
Proposta fictícia	65,00 x [(8-5)/(8+5)] = <u>15 pontos</u>	
<b>Programas culturais, artísticos e jornalísticos produzidos e gerados na própria localidade ou no município ao qual pertence a localidade objeto da outorga (P4)</b>	<b>78,0 x [(%T-2)/(%T+2)]</b>	
Proposta fictícia	78,0 x [(3-2)/(3+2)] = <u>15,6 pontos</u>	
<b>Programas de serviço noticioso produzidos e gerados na própria localidade ou no município ao qual pertence a localidade objeto da outorga (P5)</b>	<b>18,0 x [(%T-2)/(%T+2)]</b>	
Proposta fictícia	18,0 x [(3-2)/(3+2)] = <u>3,6 pontos</u>	
<b>Prazo de execução do serviço em caráter definitivo (P6)</b>	<b>8 + 40 x [(36-Pz)/(36+Pz)]</b>	
Proposta fictícia	8 + 40 x [(36-12)/(36+12)] = <u>28 pontos</u>	
<b>PONTUAÇÃO TOTAL</b>	<b>P1 + P2 + P3 + P4 + P5 + P6</b>	
Proposta fictícia	3 + 5,9 + 15 + 15,6 + 3,6 + 28 = <u>71,1 pontos</u>	

Somente são classificadas para a etapa seguinte, na qual ocorre a análise e julgamento da proposta de preço, as entidades que atendam às condições mínimas estabelecidas para cada um dos quesitos da proposta técnica e que somem, no mínimo, uma determinada pontuação total. Esse limite mínimo para a pontuação técnica total varia de acordo com a modalidade do serviço que está sendo licitado. Há três categorias de modalidades definidas pela legislação<sup>19</sup>:

- Grupo A: Onda tropical, onda curta, onda média local e regional e frequência modulada classes C, B1 e B2: mínimo de 50 pontos;
- Grupo B: Onda média nacional, frequência modulada classes A1, A2, A3 e A4; televisão classes A e B: mínimo de 60 pontos;
- Grupo C: Frequência modulada classe E1, E2 e E3, televisão classe E: mínimo de 70 pontos.

<sup>19</sup> Art. 11 do Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963, com redação dada pelo Decreto nº 4.438, de 24 de outubro de 2002.

O cálculo da pontuação atribuída à proposta de preço pela outorga varia de grupo para grupo, de acordo com fórmulas que levam em conta o valor mínimo estabelecido no edital ( $V_{\min}$ ) e o valor ofertado pelo proponente ( $V_{\text{of}}$ ). A tabela abaixo mostra os critérios de pontuação utilizados em cada uma das categorias, bem como o cálculo da pontuação atribuída a uma proposta fictícia, levando-se em conta um valor mínimo estabelecido em edital de R\$ 100 mil e um valor ofertado de R\$ 200 mil.

Tabela 3: critérios para elaboração da proposta de preço, sua análise e julgamento (edital nº 001, de 2000).

Enquadramento	Fórmula	Cálculo para proposta fictícia
Grupo A	$50+50x[(V_{\text{of}} - V_{\min})/V_{\text{of}}]$	$50 + 50 \times [(200.000 - 100.000)/200.000] = 75$ pontos
Grupo B	$60+40x[(V_{\text{of}} - V_{\min})/V_{\text{of}}]$	$60 + 40 \times [(200.000 - 100.000)/200.000] = 80$ pontos
Grupo C	$70+30x[(V_{\text{of}} - V_{\min})/V_{\text{of}}]$	$70 + 30 \times [(200.000 - 100.000)/200.000] = 85$ pontos

Nota-se, portanto, que a proposta de preço tem um peso maior no grupo C, um peso intermediário no grupo B e um peso menor no grupo A. A classificação final das proponentes é feita de acordo com a média ponderada da pontuação obtida nos quesitos técnicos e da proposta de preço, com base em pesos estabelecidos no edital. Esse cálculo da média ponderada é feito de forma a aumentar ainda mais o peso da proposta financeira, conforme aumenta a potência e a abrangência do serviço de radiodifusão licitado. A tabela 4 explica como ocorre o cálculo da pontuação final, e traz também os cálculos feitos para a proposta fictícia analisada neste trabalho.

Tabela 4: critérios de julgamento das propostas (edital nº 001, de 2000).

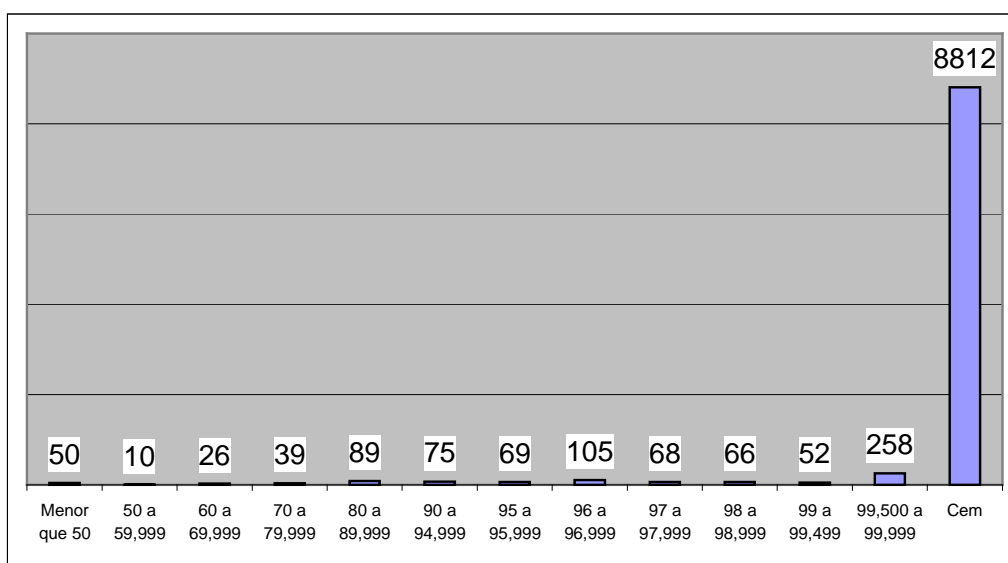
Enquadramento	Fórmula	Proposta técnica fictícia	Proposta de preço fictícia	Pontuação final fictícia
Grupo A	(0,90 PT + 0,10 PP)	71,1 pontos	75 pontos	71,49 pontos
Grupo B	(0,50 PT + 0,50 PP)	71,1 pontos	80 pontos	75,55 pontos
Grupo C	(0,10 PT + 0,90 PP)	71,1 pontos	85 pontos	83,61 pontos

## Metodologia e resultados

Para entender a real influência das propostas técnicas na definição dos vendedores das licitações de radiodifusão no Brasil, realizamos uma análise de 1996 concorrências realizadas entre 1997 e 2008. Essas concorrências foram fruto da publicação de 507 editais de licitação entre os anos de 1997 e 2002, e redundaram na outorga de 1033 emissoras de rádio e de televisão. A maior parte das informações foi fornecida pelo Ministério das Comunicações, em planilha cuja última data de atualização é 19 de junho de 2006. Dados adicionais foram recolhidos de diversas edições do Diário Oficial da União.

A primeira análise foi a da pontuação atribuída às propostas técnicas apresentadas pelos participantes de concorrências. Nessa primeira fase do trabalho, chegamos a um total de 9719 propostas técnicas apresentadas. O resultado foi surpreendente. Apesar de termos uma indicação do próprio Ministério das Comunicações de que boa parte das propostas técnicas era avaliada com a nota máxima – seria algo em torno de 60% -, os números levantados pela pesquisa mostram que esse número é muito mais elevado do que o próprio Ministério afirmava (gráfico 1).

Gráfico 1: distribuição de notas na pontuação técnica das 9719 propostas técnicas integrantes da amostra.



Em termos percentuais, isso significa que 90,67% dos concorrentes em licitações para a outorga de serviços de radiodifusão atingiram a pontuação máxima em todos os quesitos de avaliação. 3,19% receberam nota quase máxima – entre 99 e 99,999. Outros 3,17% foram avaliados com notas entre 95 e 98,999. E apenas 2,20% receberam notas inferiores a 90.

Com base nas regras estabelecidas pelos Decretos nº 1.720, de 1995 e nº 2.108, de 1996; nos editais de licitação analisados; e principalmente na distribuição das notas na pontuação técnica, podemos afirmar que existe uma facilidade bastante grande para que os concorrentes conquistem nota máxima ou muito próxima da máxima na avaliação técnica<sup>20</sup>. Note-se também que há um grande grau de subjetivismo na

<sup>20</sup> No caso do Edital nº 1, de 2000, analisado mais pormenorizadamente neste trabalho, projetamos os seguintes percentuais mínimos para se atingir a nota máxima: tempo total diário de programação: 24 horas; tempo destinado a programas jornalísticos, educativos e informativos: 8%; tempo destinado a serviço noticioso: 8%; tempo destinado a programas culturais, artísticos e jornalísticos produzidos e gerados na própria localidade: 4%; tempo destinado a serviço noticioso produzido e gerado na própria localidade: 4%; prazo para iniciar a execução do serviço em caráter definitivo: 9 meses.



definição do que exatamente pode ser considerado jornalístico, educativo, informativo ou noticioso. Como não existe a avaliação de um plano de programação ou de um piloto do conteúdo que será veiculado, a classificação do tipo de programa que atenderá às exigências do edital de licitação cabe somente ao próprio concorrente. Esse fato por si só, aliado aos percentuais relativamente baixos exigidos pelos editais de licitação, já seriam suficientes para explicar a existência de um número tão elevado de notas máximas ou quase máximas nas concorrências de radiodifusão.

Mas é preciso ressaltar que também existe uma estrutura deficiente no que concerne à fiscalização de conteúdo de radiodifusão no Brasil. O Ministério das Comunicações, responsável por essa fiscalização, não conta com delegacias regionais nos estados, extintas no final de 2002<sup>21</sup>. Por isso, todo o trabalho de fiscalização, incluindo a instrução dos processos de apuração de infração, fica concentrado em Brasília – mais especificamente no Departamento de Acompanhamento e Avaliação de Comunicação Eletrônica da Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica, que conta com um reduzido quadro de funcionários. Ou seja: os licitantes sabem que dificilmente o Poder Público terá condições de averiguar se o que foi apresentado na proposta técnica durante a concorrência efetivamente será cumprido. Portanto, mais um incentivo a inflar ao máximo as propostas apresentadas.

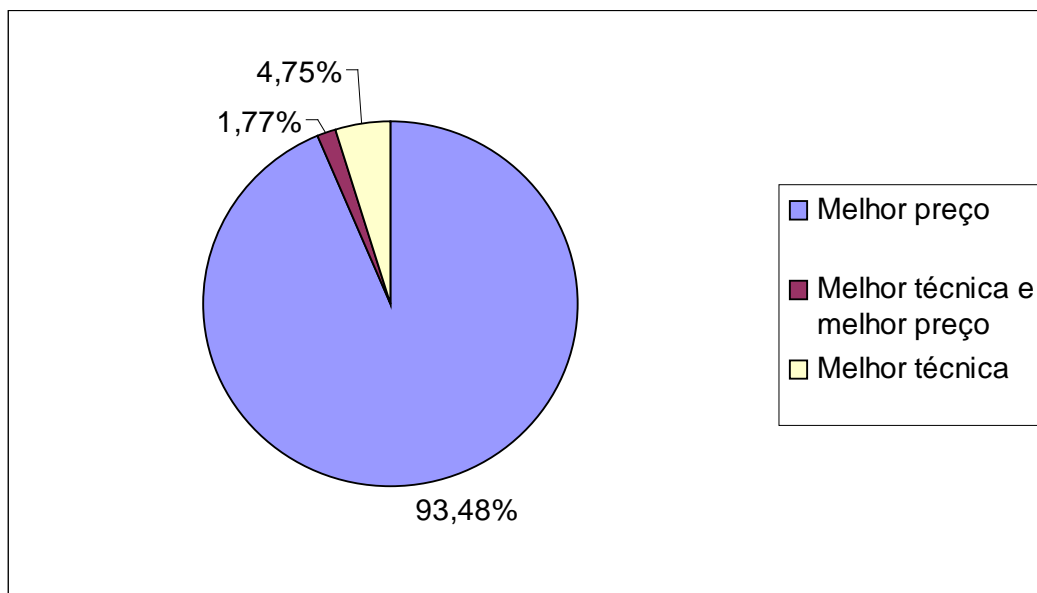
A principal consequência que poderia ser esperada dessa falha na política de outorgas de radiodifusão comercial é a ineficácia da adoção de critérios técnicos como parte da avaliação das propostas nas licitações. E na amostra analisada neste artigo, pudemos comprovar essa ineficácia. Das 1996 concorrências estudadas, 1033 já chegaram a um resultado definitivo. Desse grupo em que já havia um vencedor definido, excluímos 39 concorrências nas quais houve um único concorrente, e outras 89 com apenas um concorrente habilitado. Assim, chegamos a um grupo de 905 concorrências nas quais houve efetivamente disputa entre os concorrentes e, portanto, definição do vencedor com base nas propostas técnicas e de preço.

O resultado demonstra um predomínio da proposta de preço como definidora do vencedor das concorrências. Nas 905 licitações analisadas, 846 tiveram como vencedor o concorrente que apresentou a melhor proposta de preço. Em 16, o vencedor apresentou tanto a melhor proposta técnica quanto de preço. E em apenas 43 a pontuação técnica predominou sobre a proposta de preço (gráfico 2).

---

<sup>21</sup> O Decreto nº 5.220, de 30 de outubro de 2004, que aprovou a Estrutura Regimental e o Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Comunicações, prevê, no item III do capítulo II, a criação de Órgãos Regionais nos Estados. Contudo, essa criação, até hoje, não ocorreu de fato.

Gráfico 2: Critério que definiu o vencedor nas 905 licitações integrantes da amostra (em %).



### Conclusão

A pesquisa comprova a ineficácia dos critérios técnicos nas licitações para a outorga de rádios e TVs comerciais. Pode-se afirmar, com base em nossos resultados, que a fase de avaliação da proposta técnica é, na maior parte dos casos, inútil. Recursos públicos estão sendo desperdiçados em uma atividade estatal que em nada tem influenciado a definição do vencedor das licitações. Porém mais grave que isso é comprovar que, uma vez predominando o critério econômico como definidor dos agraciados com concessões e permissões de radiodifusão, o Estado tem contribuído para reforçar a estrutura dominante no mercado de comunicações brasileiro.

Com a preponderância do critério financeiro para a obtenção de concessões, estão sendo privilegiados empresários já atuantes no setor, que dispõem de experiência e de recursos para operar novas emissoras. Com isso, são preteridos projetos que possam contribuir para uma maior democratização das comunicações, para a melhoria da qualidade do conteúdo do rádio e da televisão e para a regionalização da produção de comunicação eletrônica.

Concluimos, portanto, que é urgente uma revisão na sistemática de avaliação das propostas técnicas e de preço nas licitações de radiodifusão comercial. É necessário que o Poder Público estabeleça critérios que dêem maior peso às propostas técnicas, de modo a privilegiar empreendimentos que pretendam contribuir para a melhoria do conteúdo veiculado nas rádios e televisões do País. Além disso, também é necessária a



construção de uma política de comunicação que fortaleça os papéis regulador e fiscalizador do Estado, de modo a garantir o atendimento do interesse público na escolha dos concessionários e permissionários de radiodifusão.

### Referências bibliográficas

COSTA, Sylvio; BRENER, Jayme. Coronelismo eletrônico: o governo Fernando Henrique e o novo capítulo de uma velha história. **Comunicação e Política**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 29-53, 1997.

HERZ, Daniel. **A história secreta da Rede Globo**. Porto Alegre: Tchê, 1987.

JAMBEIRO, Othon et al. **A radiodifusão sob o regime da Constituição de 1934**. IN: VI Congresso Latinoamericano de Investigadores de La Comunicacion. 2002, Santa Cruz de La Sierra, Bolivia. Memoria Academica Alaic.

LIMA, Marcelo Sá Leitão Fiuza; RAMOS, Marcelo de Matos. Sobre o uso eficiente do espectro radioelétrico. Brasília: SEAE/MF, Documento de Trabalho nº 42, 2006. Mimeografado.

LIMA, Venício Artur de. **Mídia: crise política e poder no Brasil**. São Paulo: Perseu Abramo, 2006.

LIMA, Venício A. de; LOPES, Cristiano Aguiar. **Rádios Comunitárias: Coronelismo Eletrônico de novo Tipo**. Observatório da Imprensa (online), São Paulo: n. 439, 26 jun. 2007. Disponível em: <[http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/download/Coronelismo\\_eletronico\\_de\\_novo\\_tipo.pdf](http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/download/Coronelismo_eletronico_de_novo_tipo.pdf)>. Acesso em: 03 jun. 2008.

LOPES, Cristiano Aguiar. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos – literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, n. 8, p. 5-40, 2007.

MATHIAS, Suzeley Kalil. O clientelismo do governo militar nas comunicações. **Comunicação & Política**, Rio de Janeiro, v. X, n.1, p. 119-129, 2003.

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

\_\_\_\_\_. O uso político das concessões das emissoras de rádio e televisão no governo Sarney. **Comunicação & Política**, Rio de Janeiro, v. I, n. 1, p. 89-116, 1994.



PIERANTI, Octavio Penna; MARTINS, Paulo Emílio Matos. A radiodifusão como um negócio: um olhar sobre a gestação do Código Brasileiro de Telecomunicações. **Eptic, Online**, v. IX, n. I, ene-abr, p. 123-137, 2007.

PIERANTI, Octavio Penna; ZOUAIN, Deborah Moraes. O empresariado e a radiodifusão: a legislação como instrumento para a definição pactuada e para a confirmação da estrutura de poder local. **Comunicação & Política**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, p. 49-74, 2006.

RAMOS, Murilo Cesar. Agências Reguladoras: a reconciliação com a política. **Eptic, Online**, v. VII, n. 2 Mai - Ago, p. 18-49, 2005.

SANTOS, Suzy dos. E-Sucupira: o Coronelismo Eletrônico como herança do Coronelismo nas comunicações brasileiras. **Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação (Compós)**, p. 1-27, dez. 2006.

SARDINHA, Luciana Raso. **Radiodifusão: O controle estatal e social sobre suas outorgas**. Belo Horizonte: Mandamentos Editora, 2004.

SENADO FEDERAL, SUBSECRETARIA DE INFORMAÇÕES. **Decreto nº 20.047, de 27 de maio de 1931, que “Regula a execução dos serviços de radio-comunicação no território nacional”**. Sistema de Informações do Congresso Nacional. Acesso em 26 mai. 2001.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 21.111, de 1º de março de 1932, que “aprova o regulamento para a execução dos serviços de radiocomunicação no território nacional”**. Sistema de Informações do Congresso Nacional. Acesso em 26 mai. 2001.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 1.720, de 28 de novembro de 1995, que “Altera dispositivos do Regulamento dos Serviços de Radiofusão aprovado pelo Decreto nº 52.795, de 31 outubro de 1963 , e modificado por disposições posteriores”**. Sistema de Informações do Congresso Nacional. Acesso em 26 mai. 2001.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 2.108, de 24 de dezembro de 1996, que “Altera dispositivos do Regulamento dos Serviços de Radiofusão aprovado pelo Decreto nº 52.795, de 31 outubro de 1963 , e modificado por disposições posteriores”**. Sistema de Informações do Congresso Nacional. Acesso em 26 mai. 2001.

SIMIS, Anita. A legislação sobre as concessões na radiodifusão. **UNIrevista**, São Leopoldo, v. 1, n. 3, p. 1-16, 2006.