

Aspectos políticos e econômicos da televisão brasileira

Aspectos políticos y económicos de la Televisión brasileña

Ivonete da Silva LOPES¹

Resumo: O artigo apresenta a história da televisão aberta do Brasil sob os aspectos políticos e econômicos. Sustenta que o Estado contribuiu de forma direta para a formação do oligopólio, que ainda caracteriza o setor, por meio da distribuição das concessões, durante o regime militar para os aliados políticos; com investimento na infraestrutura tecnológica que permitiu às emissoras que atuavam no âmbito local se organizar em redes; e através do apoio financeiro e político que favoreceu a permanência de certas emissoras e a retirada de outras do mercado. Essas práticas não foram completamente dissipadas na histórica recente do país que teve governantes de diferentes matizes políticas, contudo poucas ações foram empreendidas para democratizar o cenário midiático.

Palavras-chave: televisão, mercado televisivo, oligopólio, regulação.

Resumen: El artículo presenta la historia de la televisión en Brasil en los aspectos políticos y económicos. Argumenta que el Estado ha contribuido directamente a la formación del oligopolio, que aun caracteriza al sector, a través de la distribución de las concesiones durante el régimen militar a sus aliados políticos, con las inversiones en infraestructura tecnológica que permitió a las emisoras se organizarse en redes. También mediante el apoyo financiero y político que favorecía la retención de ciertas emisoras y la retirada de otras del mercado. Estas prácticas no han sido completamente disipadas en los recientes gobiernos del país, que tuvo presidentes de diferentes matices políticos, pero pocas acciones se han tomado para democratizar el panorama mediático.

Palabras clave: televisión, mercado televisivo, oligopolio, regulación.

¹ Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal Fluminense (UFF). Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj).

A história da televisão brasileira está vinculada ao poder econômico e político. Surgiu, em 1950, como mais um empreendimento dos Diários e Emissoras Associados de Assis Chateaubriand que na época reunia 15 emissoras de rádio, além de jornais, revistas, editora de livros e agências de notícias (JAMBEIRO et al, 2004). Dessa maneira, já nasce fazendo parte de um conglomerado comunicacional e de uma concentração cruzada de propriedade, ou seja, de vários veículos de comunicação pertencentes a um mesmo proprietário.

Chateaubriand além de empresário poderoso, sempre teve laços políticos fortes, eleito senador pelo seu Estado natal, a Paraíba² e, posteriormente, pelo Maranhão por meios nada ortodoxos. Segundo Sérgio Caparelli (1982, p.57), o forte de Chateaubriand decididamente não era o seu lado empresarial, “mas a capacidade de tirar o máximo proveito de uma situação política relativamente fluida, da qual participou diretamente, para ir estendendo a sua rede de veículos de comunicação pelo país, numa mistura de sagacidade, audácia e oportunismo ao mesmo tempo”.

Chateaubriand dominou a primeira fase da televisão, considerada de 1950 até a entrada da Globo no mercado, em 1965. Fase denominada por Sérgio Caparelli (1982) como a do “Império de Chateaubriand” e por César Bolaño de “mercado concorrencial”. Nesse período houve crescimento pequeno desse meio de comunicação. No ano posterior à instalação da Tupi, a televisão chegou ao Rio de Janeiro e nos anos seguintes a Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Recife, Campina Grande, Fortaleza, São Luís e Goiânia (PRIOLLI, 2003). Mesmo estando presente em vários estados, a televisão era regional, cada emissora produzia seu próprio conteúdo, e filmes estadunidenses preenchiam a grade de programação. O alcance do sinal constituía um problema para o aumento da audiência, os telespectadores podiam captar o sinal num raio máximo de 100 quilômetros do local onde estava instalado o transmissor de imagens. Com a invenção do videoteipe na década de 1960, a produção realizada no eixo São Paulo-Rio de Janeiro passou a ser gravada e distribuída às emissoras espalhadas pelo Brasil.

Segundo Caparelli (1982), a fase inicial foi marcada pelo oligopólio de Chateaubriand e pela presença

² Segundo o livro “Chatô, o Rei do Brasil”, de Fernando Moraes, Chateaubriand resolver ser senador pela Paraíba em 1951, no entanto as eleições haviam ocorrido no ano anterior. Com apoio do então presidente, Getúlio Vargas, motivou a renúncia do senador eleito e seu suplente com a garantia de cargos públicos para ambos e, assim, novas eleições foram convocadas e Chateaubriand eleito. Em 1954, a prática anterior foi novamente aplicada, mas agora em outro estado, o Maranhão.

do capital nacional nas empresas. Cabe lembrar que na época as empresas não podiam ter capital estrangeiro³. Bolaño (2004) sublinha que apesar da concentração da televisão em torno dos Diários Associados, o que poderia significar alguma vantagem na concorrência em relação às empresas de menor capital financeiro, o mercado brasileiro era relativamente competitivo. As emissoras ainda que integrassem o mesmo conglomerado “só poderiam funcionar como pequenas empresas isoladas em suas cidades, concorrendo em nível local pelos anunciantes e audiência. A fragilidade de capital colocava-as numa posição de dependência em relação aos anunciantes e as suas agências” (BOLAÑO, 2004, p.103).

Na análise do autor havia uma certa mobilidade no mercado, as barreiras se restringiam basicamente a conseguir a concessão junto ao Governo Federal para instalar um canal de televisão. Entre as empresas constituídas na época havia a TV Paulista, criada em 1952, do deputado federal Oswaldo Ortiz Monteiro, que posteriormente foi repassada às Organizações Victor Costa; a TV Record, em 1953, propriedade de Paulo Machado de Carvalho – que já era concessionário da Rádio Record⁴, e a Excelsior, em 1960; do grupo empresarial Simonsen. O cenário apontado indica que desde a gênese da televisão as relações políticas e o capital econômico foram fundamentais para o estabelecimento e manutenção das emissoras. As principais delas pertenciam a empresários da comunicação ou a conglomerados econômicos, como a Excelsior. Nesse período o papel do Estado, segundo Bolaño (2004) ficava restrito a distribuição das concessões, sem intervir na organização do setor.

A contribuição do Estado para a formação do oligopólio televisivo

Profundas transformações marcaram a trajetória da televisão a partir do golpe militar de 1964. Ao contrário da primeira fase, o período foi caracterizado pela forte intervenção estatal. A interferência pode ser apontada, no mínimo, em três aspectos: 1) a criação da infraestrutura tecnológica com a qual foi possível o desenvolvimento nacional por meio da formação de redes; 2) o poder de conceder a outorga, censurar o conteúdo

3 A Ementa Constitucional nº 036/2002 mudou a regra e estabeleceu que “pelo menos setenta por cento do capital total e do capital votante das empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens deverá pertencer, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, que exercerão obrigatoriamente a gestão das atividades e estabelecerão o conteúdo da programação”. Disponível online em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc36.htm

4 Paulo Machado de Carvalho também foi chefe da delegação brasileira na Copa do Mundo.

e distribuir a publicidade governamental; e 3) através da concentração do poder que facilitou ao regime vigente escolher os atores que permaneceriam no mercado e contribuir para a retirada de outros.

O Estado investiu na expansão da televisão implantando, em 1968, o Sistema Nacional de Telecomunicações e a Embratel, criada um ano antes. Assim, o projeto de integração nacional foi possível com a criação da rede básica de microondas que interligou as várias regiões do país por sistema de telefonia e transmissão de TV, rádio e dados (PRIOLLI, 2003).

Conforme Caparelli (1982), a medida beneficiou o setor econômico como um todo. As indústrias passaram a dispor de um meio de comunicação nacional e, potencialmente, poderiam vender mais e ampliar seu faturamento, benefício que atingiu também os meios de comunicação. O investimento feito pelo governo teve motivações políticas e, principalmente, visava a segurança nacional que significava a proteção das fronteiras contra a pretensa ameaça comunista. A modernização das telecomunicações facilitou a integração do país a uma economia de mercado.

Além do investimento na infraestrutura tecnológica, a produção dos receptores foi nacionalizada e os governos militares também abriram crédito para estimular a compra. Conforme demonstra Bolaño (2004) a evolução dos televisores em uso no Brasil⁵. Em 1964, pouco menos de 1,7 milhão de aparelhos estavam em uso no país, dos quais 336 mil ainda eram preto e branco. Seis anos depois o total era de 4,5 milhões (816 mil preto e branco) e em 1979 o volume chegava a quase 17 milhões, sendo que desse total próximo de 1,6 milhões eram aparelhos preto e branco.

A atuação do Estado no setor buscava o consenso político em torno do novo regime, enquanto os empresários, uma maior rentabilidade econômica. “No entanto, [essas] são ocorrências de superfície, pois geralmente os interesses do Estado e desses grupos finalmente se rearticulam” (CAPARELLI, 1982, p.11). As principais emissoras estavam no eixo Rio de Janeiro-São Paulo, onde também localizavam-se os principais empresas e agências publicitárias. Dessa forma, além da concentração econômica ocorreu também a concentração geográfica, com essas duas cidades como centro produtores de conteúdo para todo o país.

As redes de televisão, embora funcionassem de forma rudimentar antes de 1969, com a cópia de programas de sucesso e a sua venda a outras emissoras,

5 O autor referido construiu a tabela com base nos dados da Abinee – Associação Brasileira da Indústria Eletro e Eletrônica.

somente a partir desde ano rompe-se o isolamento regional e homogeneiza-se a programação. Equacionado o problema de infraestrutura, as emissoras precisavam garantir a audiência. De acordo com Marildo Nercolini (2011, p.16), a alternativa foi investir em um formato de programação ainda sem parâmetros e os profissionais oriundos de outro meio de comunicação. Segundo o autor: “ Não é de se estranhar, por exemplo, que três das principais estratégias usadas na montagem da programação estivessem diretamente vinculadas a fórmulas de sucesso provenientes do rádio: programas musicais, futebol e novelas”.

De outro lado, para garantir a estrutura nacionalizada, a afiliação foi a estratégia adotada. A medida reduzia os custos de instalação pelo interior do país, porém driblava a legislação. O Decreto-lei nº 236/1967 que complementa e modifica o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), de 1962, estabelece limites de propriedade. Cada emissora podia ter no máximo dez emissoras em todo território nacional, sendo no máximo cinco em VHF e duas por Estado. Através da afiliação, as emissoras conseguiram expandir seu sinal pelo país, ao mesmo tempo esse instrumento tornou-se praticamente a saída para a manutenção das emissoras pequenas (BOLAÑO, 2004). Para afiliar-se, o canal local pode apenas retransmitir a programação da emissora líder, denominada no Brasil, como “cabeça de rede”.

Priolli (2003, p.20) chama a atenção para a lógica do modelo econômico da televisão. Segundo o autor, “a gestão comercial privada, sempre regulado pela necessidade de reduzir custos e ampliar lucros, [...] reduziu as estações regionais a meras repetidoras de programação “nacional” vinda do Rio e de São Paulo”. Além da afiliação ser um negócio favorável às emissoras centrais, enfatiza Jambeiro (2001) que a TV assumiu um papel de destaque para legitimação das propostas do regime vigente em relação à política, à economia e à cultura e, também, foi criada para promover a segurança nacional e viabilizar o desenvolvimento industrial.

A primeira tarefa foi promover a rápida industrialização do país, criando assim oportunidades de trabalho; a segunda foi estimular um mercado de consumo em massa para bens materiais e simbólicos. “Acima das duas tarefas – e também acima de qualquer outra coisa – estava o desejo de esmagar qualquer tipo de ato ou pensamento socialista e esquerdista, mesmo quando ‘mascarado’ como democrático” (JAMBEIRO et al, 2001, p. 73-74).

O Estado ao criar a infraestrutura que permitiu a integração das emissoras em redes, concentrava o poder

de outorgar as concessões – o que certamente não seria distribuído às pessoas que eram inimigas do regime. E por essa razão é que Murilo César Ramos (2000) caracteriza essa época, na qual aconteceu o desenvolvimento do sistema de comunicação brasileiro, pelo compadrio, patronagem, clientelismo e patrimonialismo. Essas características que associadas a uma estrutura política e social arcaica e/ou anti-moderna, desenvolveu pelo Brasil e se sofisticou por meio do rádio e da televisão. Ou seja, esses meios de comunicação serviram como instrumentos de reforço de dominação e manutenção de injustiças sociais, bem como simultaneamente foram instrumentos de reforço ideológico para um grupo econômico-político-militar que estava governando o país antidemocraticamente.

O sistema de concessões adotado não contribuiu para favorecer o pluralismo ideológico existente no país, mas, ao contrário, reforçou o monopólio dentro de um bloco ideológico identificado como a doutrina de Segurança Nacional. “A filtragem dos detentores de concessões favorece uma censura indireta, operada pela raiz, e eventualmente, há facilidades para difusão da ideologia dos grupos dominantes no aparelho de Estado” (CAPARELLI, 1982, p.165).

Além da censura indireta através da qual eram escolhidos os concessionários de televisão e rádio, os meios de comunicação eram sempre avaliados pelo Serviço Nacional de Informação, da Polícia Federal, dos Centros de Informações das Forças Armadas e dos informantes (SIMÕES, 2003). E atingia até as emissoras mais afinadas com o regime, como é o caso da TV Globo, que na década de 1970, apesar de transmitir notícias em favor do governo militar em seus telejornais e “ mais que as outras redes tinha boas relações com os militares – sofreu censura de natureza moral, econômica e política, em suas telenovelas, telejornais e programas de entretenimento” (JAMBEIRO, 2001, p.81). O governo militar não apenas proibia a veiculação de determinado conteúdo como também podia prender. A Lei de Segurança Nacional, por seu lado, estabeleceu que o uso de qualquer meio de comunicação de massa para fomentar a subversão contra a ordem pública e social podia acarretar de 15 a 30 anos de prisão.

O controle do Estado se dava de múltiplas formas e, talvez, uma das mais eficientes fosse a financeira. Glaucio Ary Dillon Soares (1989) aponta que as pressões econômicas por parte dos militares foram fundamentais para silenciar os veículos que não comungavam com o regime. Cita o exemplo do *Correio da Manhã*, que em um editorial explicava a situação vivenciada: “A publicidade

do Estado, financiada pelos contribuintes, representando 36% do total do mercado publicitário, foi sonegada maciçamente a uma instituição com quase 70 anos de relevantes serviços (...)”⁶, conforme afirma o texto:

Premiavam, com o dinheiro do povo, o apoio político à ditadura, e puniam, também com o dinheiro do povo, aqueles que se opunham a ela. [...] Num país em que o Estado desempenha um papel econômico e financeiro fundamental, houve até efeitos secundários, isto é, empresas privadas que, diretamente coagidas ou simplesmente receosas da suspensão de negócios com o Estado, suspenderam a sua própria publicidade (SOARES, 1989).

Conforme demonstrou Soares (1989), o Estado como medida de retaliação, além de não repassar verbas publicitárias ainda coagia empresas privadas a fazê-lo, dificultando sobremaneira a manutenção financeira dessas empresas. Uma das emissoras prejudicadas por esta política foi a TV Excelsior, que pertencia ao grupo Simonsen – dono da Panair do Brasil, concessionário do Porto de Paranaguá e exportador de café. Bolaño (2004), explica que a Excelsior foi o primeiro grande investimento feito na indústria televisiva, em 1960. Dois anos depois, a emissora atua agressivamente no mercado, comprando uma moderna aparelhagem e contratando os melhores profissionais com altos salários. No entanto, quando ameaça tomar a liderança de audiência, o grupo começa a ter problemas com o regime militar: “Perde a concessão do porto de Paranaguá, e a Panair do Brasil sobre intervenção federal, de forma que são cortadas as possibilidades de financiamento à televisão [...]” (Ibidem, p.107).

Sem autonomia financeira para manter-se no mercado, pois as fontes de financiamento (as outras empresas do Grupo Simonsen) tinham sido cortadas, a TV Excelsior fecha as portas em 1970. Segundo a edição nº 345 de *Isto É Dinheiro*⁷, Simonsen não era de esquerda e nem tinha muita proximidade com o presidente deposto pelos militares, João Goulart. “Como tantos empresários, era governista por necessidade. Em agosto de 1961, quando Jânio renunciou e a direita tentou impedir a pos-

se de seu vice, Simonsen engajou-se ao lado da legalidade, arranjando inimigos entre militares e conspiradores civis” (MARTINS, 2004, online). Os motivos pelos quais havia sido perseguido pelos militares foram explicados nesse mesmo periódico pelo advogado de Simonsen, Saulo Ramos. Segundo ele: “Havia a pressão das empresas americanas de café orquestrada por Herbert Levy; havia a Varig que queria abocanhar a Panair e havia os Diários Associados, que tinham ódio da Excelsior. Mili-co algum agüentaria tanta pressão” (ibidem).

Enquanto perseguia a Excelsior, o governo militar facilitava a vida da TV Globo que entrou em funcionamento em 1965, no Rio de Janeiro. E em 1966 adquire a TV Paulista. Na época o grupo já era proprietário de outros veículos de comunicação: o jornal e a rádio Globo. Embora a legislação brasileira proibisse a entrada de capital internacional nos meios de comunicação (norma alterada em 2002, com a emenda constitucional nº36 que permite 30% de capital estrangeiro nas empresas de radiodifusão)⁸, o o grupo Globo assinou acordo com o Grupo Time/Life na ordem de U\$1,5 milhão de dólares. O contrato previa assistência técnica, administrativa (comercial e contábil), e ensinava processos modernos relacionados com a programação e noticiários. A emissora entrou no mercado com uma condição privilegiada em termos de recursos financeiros e de orientação de uma empresa estabelecida no mercado estadunidense, onde a indústria cultural era mais desenvolvida.

Os concorrentes denunciaram e o congresso nacional criou uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para apurar os fatos. Em 1966, a CPI indicou que a Globo infringiu a Constituição Federal e que a empresa estadunidense estava participando da orientação intelectual e administrativa da TV Globo. Os parlamentares, então, sugeriram **ao poder executivo** cassar as concessões, ou seja, seguir a punição estabelecida para esse dispositivo consitucional. “Porém, o marechal Castelo Branco, [...] em vez de cassar a concessão através do Contel [Conselho de Telecomunicações], deu um prazo de noventa dias para que a emissora regularizasse sua situação” (CAPARELLI, 1982, p.29).

No site *Memória Globo* consta que, em outubro de 1967, o consultor-geral da República Adroaldo Mesquita da Costa emitiu um parecer sobre o contrato Globo/Time-Life, considerando a inexistência de sociedade entre as empresas ou qualquer interferência da empresa dos Estados Unidos na Globo:

6 Disponível em: http://www.anpocs.org.br/porta/publicacoes/rbcs_00_10/rbcs10_02.htm

7 Texto de Ivan Martins “Um empresário que ninguém quer lembrar”, disponível em http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/7952_UM+EMPRESARIO+QUE+NINGUEM+QUER+LEMBRAR

8 Emenda Constitucional n.36. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc36.htm

A situação da TV Globo ficou oficialmente legalizada. Mesmo assim, Roberto Marinho resolveu encerrar o contrato de assistência técnica com o Time-Life e ressarciu o grupo americano do dinheiro desembolsado. *Através de empréstimos, tomados em bancos nacionais*, e empenhando todos os seus bens pessoais, pôs fim ao acordo com o Time-Life em julho de 1971 (MEMÓRIA GLOBO, grifo da autora)⁹.

O episódio mostra como o Estado foi condescendente com a TV Globo, porque mesmo existindo amparo legal para a cassação das concessões, a opção foi por dar um prazo para que a regularização. Segundo o *Memória Globo*, o acordo foi finalizado com empréstimo contraído nos bancos brasileiros. Embora não exista referência sobre quais foram essas instituições financeiras, há uma probabilidade dos bancos estatais terem contribuído para que a dívida fosse saldada com a Time/Life.

Com recursos internacionais e o apoio do governo militar à permanência da Globo no mercado, a condição hegemônica dos Diários Associados, que marcou os primeiros anos desse meio de comunicação no Brasil, foi substituída pela nova emissora. Segundo Caparelli (1982), a Rede Tupi não conseguiu superar suas próprias dificuldades; a empresa havia crescido à sombra de governos populistas e não se adaptou à nova realidade.

Em junho de 1980, o governo João Batista Figueiredo interveio na Tupi, retirando as concessões. Cinco grupos se mostraram interessados. Foram eles: 1) Henry Maksoud, dono de um conglomerado atuante também na indústria cultural com a revista *Visão*; 2) o grupo Abril do setor de revistas da Abril, com mais de 40 títulos e cerca de 50 por cento da tiragem; 3) o grupo *Jornal do Brasil*, que possuía também emissoras de rádio; 4) o Grupo Silvio Santos, que já atuava na televisão; e 5) o Grupo Bloch, que editava a *Manchete*, fotonovelas se outras revistas (*ibidem*, p.57).

Caparelli indica que o grupo Abril foi preterido porque existiam outros concorrentes mais afinados com o regime, como Silvio Santos e o Grupo Bloch. Além dos sete canais da Tupi, foram incluídos outros dois no edital. O Grupo Silvio Santos ficou com quatro canais

e o Grupo Bloch com os outros cinco. Formavam-se, assim, mais duas redes de televisão. Silvio Santos que era concessionário do Canal 11 do Rio de Janeiro, a TVS, também possuía a metade da TV Record de São Paulo, e com as novos canais distribuídos ficou com duas emissoras em cada cidade – o que era proibido por lei. Segundo Bolaño (2004), no final de 1985, o grupo *Jornal do Brasil* compra a parte de Silvio Santos da Record.

Chegou-se ao final do regime militar com 143 geradoras de televisão, enquanto três anos antes do golpe eram apenas 23 (PIERANTI, 2007). Nessa mesma época foram criadas as redes de televisão, que como a Rede Globo, a TV Bandeirantes, o SBT – Sistema Brasileiro de Televisão e a TV Manchete¹⁰. As emissoras acima citadas estavam organizadas em redes que retransmitiam o conteúdo gerado nos centros produtores do Rio de Janeiro e São Paulo para todo o país.

Redemocratização e radiodifusão

A partir do primeiro governo que sucedeu o período autoritário, tendo como presidente da República José Sarney (1985-1990), percebe-se que no período de transição para o estabelecimento da democracia não houve uma ruptura com modelo anterior na área da comunicação. Conforme Leonardo Avritzer (1995), a democracia não pode ser entendida como simplesmente a ausência de autoritarismo, do estabelecimento de eleições livres - a do Presidente da República tinha sido indireta - e da garantia de direitos civis. Mesmo com a incorporação desses elementos na sociedade brasileira, no governo do presidente Sarney as concessões públicas da radiodifusão foram ostensivamente utilizadas como moeda política. Conforme Othon Jambeyro (2000), Sarney negociou 418 concessões de rádio e televisão para garantir a aprovação pelo Congresso Nacional do mandato de cinco anos para Presidente da República. No total, esse governo distribuiu 1028 concessões de rádio e TV, número que representa 30% das concessões outorgadas desde 1922 no Brasil.

O exemplo apresentado ratifica que a entrada do país no regime democrático não excluiu as práticas anteriores, indo ao encontro da análise feita por Avritzer da democratização brasileira. Para o autor, o período de transição apresenta como características a persistência do comportamento não democrático das elites políticas que continuaram utilizando estratégias patrimonialistas ou corporativistas. Avritzer (2007, p.2) assera que: “A

⁹ O Caso Time-Life disponível em: <http://memoriaglobo.globo.com/Memoriaglobo/0,27723,5270-p-21890,00.html>

¹⁰ Após a falência a emissora foi vendida, e transformou-se na Rede TV.

introdução de práticas democráticas conduz, na melhor das hipóteses, à disputa entre duas diferentes culturas políticas [democrática e antidemocrática]”. A saída do regime autoritário não representa a ruptura com as práticas antidemocráticas de governo, podendo ocorrer disputas entre elas no novo sistema político.

Em relação à comunicação, percebe-se a persistência das práticas antidemocráticas. Além do governo Sarney, um outro exemplo emblemático para pensar o processo aqui proposto é o do ex-presidente da República, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). O discurso durante a sua gestão era de colocar fim ao uso histórico das concessões para beneficiar aliados políticos. Naquela época, o ministro das Comunicações, Sérgio Motta, utilizava como exemplo negativo o governo de José Sarney (1985-1990), que concedeu concessões de rádio e televisão para 91 parlamentares do Congresso Nacional, visando ficar cinco anos no mandato de Presidente da República.

A partir de então, as concessões para as TVs comerciais passaram a ser concedidas por meio de licitação. Enquanto encerrava-se o período do uso das outorgas para beneficiar aliados políticos, iniciava-se outro. Agora a moeda de barganha política passaram a ser as concessões de TVs Educativas. Até a segunda metade da década de 1990, as 20 geradoras estavam vinculadas às universidades públicas e governos estaduais e retransmitiam a programação das TV Educativa do Rio de Janeiro e da TV Cultura de São Paulo.

O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-200) adotou a mesma medida que havia criticado em Sarney. Antes da aprovação da emenda constitucional que garantiria a sua reeleição, distribuiu 1.848 retransmissoras de televisão. Entre elas, as de TVs Educativas. Para tornar essa modalidade de TV mais atrativa aos interesses políticos, as regras foram flexibilizadas. Primeiramente, foi autorizada a inserção de 15% de conteúdo próprio e veicular apoio institucional. No ano 2000, a flexibilidade aumentou, e os canais foram autorizados a operar com totalidade de conteúdo local. Ressalta-se que mesmo podendo gerar todo o seu conteúdo, essas concessões continuaram a ser distribuídas sem licitação às organizações não-governamentais e sem fins lucrativos. Enquanto as regras eram rígidas, sendo possível apenas retransmitir a programação das cabeças-de-rede, as TVs Educativas permaneceram vinculadas ao Estado por meio, principalmente, das universidades públicas.

As alterações acima relatadas ocorreram na época da reforma gerencial do Estado brasileiro, e foi marcada por privatizações e repasse de serviços que eram

prestados pelo Estado para organizações não-governamentais. A pretensão do governo reformador de Fernando Henrique Cardoso era deixar o Estado mais eficiente e a economia mais estável, além de pretensamente aprofundar a democracia. E essa ampliação da democracia se daria com a participação da sociedade civil, tida como terceiro setor, ou seja, com o repasse pelo Estado de alguns serviços para serem executados por organizações não-governamentais (ONGs) – consideradas por esse governo como mais eficientes para prestar serviços na área social e científica.

Na avaliação desse período, caracterizado pela exacerbação do neoliberalismo, Marco Aurélio Nogueira (2005) reitera que nos anos 1990 havia uma movimentação favorável à substituição do Estado pela “sociedade civil” na solução de diferentes problemas sociais. Nogueira (2005, p.86) questiona: “seria a ‘sociedade civil’ (...), capaz de gerar as condições para um conviver dignificante, justo e igualitário?”

Se tomado como objeto de análise a comunicação, a desregulamentação das normas para as emissoras educativas e, praticamente, a retirada do Estado do processo e o seu repasse às fundações não-governamentais e sem fins lucrativos, pode-se afirmar que o setor não ficou mais democrático com a gestão dessas emissoras por organizações não-governamentais. É o que aponta a pesquisa realizada por mim, Ivonete da Silva Lopes (2010)¹¹, sobre a distribuição das concessões educativas às fundações. Percebeu-se que a flexibilização das regras provocou a corrida de diversos grupos políticos, empresariais e religiosos em busca dessas concessões, o que resultou na implantação de mais de 100 geradoras em todo o Brasil.

A situação aponta para a necessidade, conforma alertou Antonio Gramsci (1999), de diferenciar entre os movimentos ou associações orgânicas, relativamente permanentes, dos que o autor caracterizou como movimentos de conjuntura. Esses se apresentam como ocasionais e envolviam pequenos grupos dirigentes e pessoas responsáveis pelo poder. Ou seja, as TVs Educativas, na sua maioria, foram distribuídas às organizações que foram criadas instrumentalmente para requerer as concessões. Associações que podem ser consideradas como espaço para afirmação de interesses egoístas e corporativos, segundo Nogueira:

11 Discussão sobre o modelo de política de comunicação, especificamente sobre a distribuição de concessões educativas na dissertação disponível online em: http://www.bdtd.ndc.uff.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=3789

A sociedade civil que emerge dessa visão [neoliberal] é despolitizadora: não se dispõe como um espaço de organização de subjetividades, no qual pode ocorrer elevação política dos interesses econômico-corporativos ou, em outros termos, a ‘catarse’, a passagem do plano ‘egoístico-passional’ para o plano ‘ético-político’ (NOGUEIRA, 2005, p.102).

O perfil dos concessionários educativos não colabora para emancipação da sociedade, mas retrata o interesse de grupos com interesses privados. Dessa forma, o governo, ao descentralizar a gestão das TV Educativas, não corroborou para a ampliação da democracia. Conforme argumenta Angela Vieira Neves, “nem sempre a descentralização acarreta maior democracia, pois não é sempre que o processo de processo de partilhar o poder e as decisões públicas com a população chega aos municípios” (NEVES, 2008, p.13).

Avanços e recuos no cenário televisivo

Desde a redemocratização, a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), gestora da TV Brasil, talvez tenha sido uma das únicas ações implementadas com potencial para contribuir com o processo de democratização da comunicação. Contudo, a cultura política indica uma hibridiz¹², por mesclar ações que podem ser consideradas importantes para a democratizar o setor, sem, no entanto, alterar a infraestrutura que mantém a concentração midiática.

Para sustentar a afirmação acima, basta citar que a TV Brasil foi constituída, sem no entanto, regulamentar em lei o que seria a complementaridade entre público, privado e estatal, presente no Artigo 223, do capítulo V da Constituição Federal. A regulamentação poderia indicar a possibilidade de equilíbrio na divisão das concessões, que desde a origem da televisão no Brasil foram concedidas pelo executivo federal ao setor privado. Contudo, o referido texto sugere uma divisão entre estatal e público provavelmente na tentativa de evitar o que havia ocorrido no período autoritário, no qual as duas instâncias estavam imbricadas.

12 O conceito de hibridação cultural é a forma como de Néstor García Canclini (1997) busca entender as relações sociais na América Latina. O autor as vê de uma forma mais complexa, caracterizadas na modernidade pela ruptura de fronteiras rígidas, rejeitando a simplificação dicotômica entre tradicional e moderno, popular e massivo, lúdico e racional. Assim, a apropriação de tal noção pela Ciência Política destaca que as práticas autoritárias não são excludentes no período democrático, mas pressupõe a hibridização na cultura política vigente imbricando componentes autoritários com democráticos.

O fato é que a complementaridade gera diferentes interpretações. O texto “Sistema público de comunicação no Brasil: as conquistas e os desafios”, produzido pelo Observatório do Direito à Comunicação¹³, apresenta alguns posicionamentos sobre essa questão. Para Valério Cruz Brittos (2009), o modelo deveria ser outro, porque, segundo ele, a separação entre o público e o estatal acaba indicando que estatal não é público. “[...] quando o Estado entra para prover serviços públicos à população, seja para a saúde ou educação, não deixa de ser caracterizado como público. Então, quando temos a comunicação estatal, em qualquer plano, ela é necessariamente pública”. O autor sugere que o ideal é pensar que a existência de um sistema privado e um público, podendo esse ser gerido pelo Estado, e não dividido entre público e estatal.

O referido artigo é considerado pelo professor Murilo César Ramos como uma saída que beneficiou principalmente o segmento comercial-privado, pois sugere a existência de um sistema privado. Ele explica que não existe sistema privado de radiodifusão; o que há é a concessão pelo Estado, que autorizar o privado a explorar comercialmente o serviço público de TV e rádio: “Esta suposta complementaridade acabou sendo uma armadilha, porque aparenta ter um sistema privado [...]. Advogando a existência do sistema privado, os radiodifusores comerciais querem a máxima segurança jurídica com a máxima liberdade de mercado” (RAMOS, 2009, p.12).

Ambos os argumentos são pertinentes para o debate sobre comunicação pública. Aqui, concorda-se com Brittos que o estatal deve ser público, acrescentando que o grande desafio da democratização brasileira é exatamente este: tornar público no sentido de socializar as decisões estatais. Em relação a Ramos, de fato a radiodifusão deveria ser entendida como pública, portanto, desde a sua gênese ela tem sido considerada, erroneamente, como privada e não como algo que pertença a toda nação. Assim, o Estado contribui para ratificar a televisão como negócio privado ao deixar de criar mecanismos efetivos para garantir a participação popular e também por não estabelecer critérios para avaliação periódica do uso dessas concessões pelo setor comercial.

Retornando à questão da complementaridade, embora não exista no texto constitucional o detalhamento ou, a posteriori, regulamentação do artigo definindo a expressão, o termo indica o equilíbrio na radiodifusão entre os meios de comunicação geridos pela iniciativa

13 Disponível em: www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com...task...

privada e o setor público ou não-comercial. Sugere mudança na infraestrutura, o que poderia ferir os interesses dos grupos hegemônicos da comunicação. A exemplo da Argentina¹⁴, onde, depois de muita polêmica envolvendo o governo da presidente Cristina Kirchner e o Grupo Clarín, foi aprovado pelos deputados, em setembro de 2009, o projeto de Lei de Serviços de Comunicação Audiovisuais. Nele se percebe avanços no sentido da democratização da mídia, garantindo a divisão do espectro respectivamente em 33% para o setor estatal, privado e sem fins lucrativos.

A complementaridade poderia mudar o cenário midiático brasileiro. Hoje, os dois principais grupos televisivos, Globo e Record (essa a mais antiga emissora do país, criada em 1953) expandiram sua área de atuação. Segundo o portal da internet “Donos da Mídia”, à Globo estão vinculados 35 grupos regionais, que controlam o total de 340 veículos de comunicação. De sua propriedade são cinco emissoras de televisão no canal aberto (Globo Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Brasília e Recife). É dona da GloboSat, a maior programadora de TV paga da América Latina. Possui hegemonia no segmento da TV por assinatura (NET-cabo, Sky -satélite) com cerca de 80% do mercado. Detém sete canais: GNT, Multishow, SportTV 1 e 2, Viva, Globo News e Futura. Além do setor televisivo, ainda integra o grupo: 10 emissoras de rádio, da Globo Filmes, no mercado editorial atua com 17 revistas e quatro jornais. Ainda possui uma gravadora, a Som Livre, e o portal da Internet, o G1.

À Rede Record, a segunda maior rede em audiência, estão afiliados 30 grupos. Controla direta ou indiretamente 142 veículos de comunicação¹⁵. Na televisão aberta possui 18 emissoras próprias e 46 afiliadas; na TV por assinatura, a Record News, Record Internacional; duas rádios: Record e Aleluia, além da Record Entretenimento e Record Mobile, e o portal da internet R7. Quatro jornais (Correio do Povo, Folha Universal, Folha Vitória e Hoje em Dia).

Se tomarmos como padrão de análise as duas principais redes de televisão, a Globo, com 122 emissoras (próprias e afiliadas), e a Record com 60 emissoras próprias e afiliadas, as duas organizações detêm 43% das 421 geradoras de televisão aberta no Brasil. Em relação à audiência, as duas redes ficaram em 2009 com 39,2% no horário nobre, entre 18 e 24 horas. Quanto ao fa-

¹⁴ Informações sobre o projeto disponível em: http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=4812

¹⁵ Informações disponível no site “Donos da Mídia” <http://donosdamidia.com.br/rede/21398>

turamento, a Rede Globo deteve 44,4% e Rede Record 16,9% do total de receitas do setor em 2009 (KIELING, 2010).

A concentração de propriedade das indústrias infocomunicacionais, seja pela posse da posse direta das empresas por um único grupo econômico ou através das afiliações regionais, traz como consequência a unificação da linha editorial que reduz a diversidade informativa. Martín Becerra e Guillermo Mastrini (2009) advertem que, nesses casos, dificilmente os integrantes da mesma rede assumem posições divergentes. O que significa que as associações regionais estendem para todo o país a linha editorial ditada pelos conglomerados centrais, no Brasil localizados principalmente no Rio de Janeiro e São Paulo.

Neste sentido, Becerra e Mastrini (2009, p.35) apontam outro problema: a concentração geográfica da produção de conteúdos: “Este impacto también debilita el espacio público y empobrece la disposición de distintas versiones sobre lo real por parte de las audiencias/lectores, condenando a una subrepresentación a vastos sectores que habitan el ‘interior’ de los países”. Esse aspecto é comum no Brasil, e serve como exemplo as imagens apresentadas pela teledramaturgia são focadas principalmente no Rio de Janeiro e difundidas para todo o país; além do modelo de rede que abre pouco espaço às afiliadas para a veiculação de conteúdos gerados nos respectivos estados.

Considerações finais

A concentração dos meios de comunicação em poucos grupos familiares/ empresariais e a falta de mecanismos de participação popular no setor talvez estejam entre os exemplos mais explícitos da contradição da democratização do país. Desde a formação do oligopólio da televisão aberta, durante o regime ditatorial militar (1964-1985), pouco foi alterado, pelo contrário, os grupos hegemônicos formados naquele período expandiram seus negócios e tornaram-se conglomerados multimidiáticos. Assim como também foram mantidas as regras que regulamentam a radiodifusão (rádio e televisão aberta), que permanecem praticamente semelhantes, apesar da redemocratização da sociedade brasileira ter ocorrido há mais de duas décadas.

O marco regulatório, estabelecido em 1962, por meio do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), sofreu alterações durante o regime militar e, hoje, apesar de defasado em relação às transformações tecnológicas e políticas, sua manutenção é defendida pelos empresários

do setor, e os governos pouco têm feito para alterar a situação.

Outro aspecto crítico é a rara participação social na definição e gestão das políticas de comunicação, que constitui-se em um grande desafio à sociedade brasileira. Embora reconheçamos a necessidade de mudanças estruturais no setor para que ela de fato se democratize, a criação de uma rede pública pode contribuir para este processo. Conforme lembra Coutinho(2004, p.323)¹⁶ que a conquista de espaços democráticos contribuirá para o avanço da democratização. “É preciso lembrar sempre: uma efetiva democratização da cultura no Brasil, que transceda a alta cultura dos intelectuais e atinja as massas, tem como ponto de partida uma democratização dos meios de comunicação”.

Referências bibliográficas:

- AVRITZER, Leonardo. *Cultura Política, Atores Sociais e Democratização: Uma crítica das Teorias da Transição para a Democracia*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. n°28. vol 10. 1995.
- BECERRA, Martín; MASTRINI. Guillermo. *Los dueños de la palabra: acceso, estructura y concentración de los medios en la América Latina del siglo XXI*. Buenos Aires: Prometeo, 2009.
- BOLAÑO, César. *Mercado brasileiro de televisão*. Aracaju, Educ, 2004
- BRASIL. *Emenda Constitucional n.36, de 28 de maio de 2002*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc36.htm. Acesso em: 20/11/2011.
- CANCLINI, Néstor García. *Culturas híbridas. Estratégias para entrar y salir de la modernidade*. México. Editorial Grijalbo, 1997.
- CAPARELLI, Sérgio. *Televisão e capitalismo no Brasil*. Porto Alegre: L&PM, 1982.
- COUTINHO, Carlos Nelson. Intelectuais, luta política e hegemonia cultural. Entrevista concedida a Dênis de Moraes. In: *Combates e Utopias: os intelectuais num mundo em crise*. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- DONOS DA MÍDIA. *Redes*. Disponível em: <http://donosdamidia.com.br/rede/21398>. Acesso em: 03/08/2011.
- GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999 (v.3)
- JAMBEIRO, Othom et al. *A TV no Brasil do século XX*. Salvador: EdUFBA, 2001.
- KIELING, Alexandre. *A digitalização nas indústrias criativas e de conteúdos digitais*. In: Panorama da comunicação e das telecomunicações no Brasil. (org) CASTRO, Daniel, MELO, José Marques, CASTRO, Cosete. Brasília: Ipea, 2010. V.3.
- LOPES, Ivonete da Silva. *TVs Educativas catarinenses: relações entre política, mercado e sociedade civil*. Dissertação de Mestrado, UFF, 2010. Disponível em: http://www.bdtndc.uff.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=3789. Acesso 12/04/2012.
- MARTINS, Ivan. *Um empresário que ninguém quer lembrar*. Isto é dinheiro. Disponível em: http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/7952_UM+EMPRESARIO+QUE+NINGUEM+QUER+LEMBRAR. Acesso em: 17/08/2011.
- MEMÓRIA Globo. *O Caso Time-Life*. Disponível em: <http://memoriaglobo.globo.com/Memoriaglobo/0,27723,5270-p-21890,00.html>. Acesso em 03/04/2011.
- NERCOLINI, Marildo José. *Brasil em tempo de censura. A nação repensada pela canção* (no prelo).
- NEVES, Angela Vieira. *Cultura política e democracia participativa: um estudo sobre o orçamento participativo*. Rio de Janeiro: Gramma, 2008.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2005.
- OBSERVATÓRIO DO DIREITO À COMUNICAÇÃO. *Sistema público de comunicação no Brasil: as conquistas e os desafios*. Disponível em: www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com...task... Acesso em 30/03/2011

¹⁶ Entrevista concedida a Dênis de Moraes em “Combates e Utopias: os intelectuais num mundo em crise”

_____. *A proposta de uma nova legislação para a comunicação na Argentina*. Disponível em: http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=4812. Acesso em: 20/11/2011.

PIERANTI, Octavio Pena. *Políticas públicas para radiodifusão e imprensa*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

PRIOLLI, Gabriel. Antenas da brasilidade. In: *A TV aos 50: criticando a televisão no seu cinquentenário*. Priolli, Gabriel; Hamburger (orgs). São Paulo: Perseu Abramo, 2003. (pp.13-24).

RAMOS, Murilo César. Às margens da estrada do futuro Comunicações, políticas e tecnologia. Murilo César Ramos – Brasília, coleção FAC – editora eletrônica, 2000.

SIMÕES, Inimá. Nunca fui santa (episódios da censura e autocensura). In: *A TV aos 50: criticando a televisão no seu cinquentenário*. Priolli, Gabriel; Hamburger (orgs). São Paulo: Perseu Abramo, 2003. (pp.65-94).

SOARES, Glaucio Ary Dillon. *Censura durante autoritário*. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_10/rbcs10_02.htm. Acesso em 09/09/2011.

Recebido: 09/07/2012

Aprovado: 27/08/2013