

O cenário da regulação do setor de comunicação no Brasil: as necessárias mudanças de paradigmas¹

Melissa Silva Moreira Rabêlo²

Universidade Federal do Maranhão – UFMA

Larissa Leda F. Rocha³

Universidade Federal do Maranhão - UFMA

Resumo: Este trabalho tem como objeto principal apresentar de que forma foi constituída a regulamentação do setor de radiodifusão no Brasil, especialmente a TV Pública, desde o governo de João Baptista Figueiredo até o mandato de Michel Temer. Para isto, partimos de uma análise documental e bibliográfica e a partir dela, junto ao referencial teórico, fazemos uma leitura do cenário, e apontamos de que forma a não regulação do setor foi responsável pelo delineamento das relações entre público e privado no campo da comunicação. Apresentamos, ainda, as necessidades de melhor regulação do setor para a manutenção dos direitos constitucionais de comunicação e informação.

Palavras-chave: Regulação. Radiodifusão. TV Pública. Democratização. Política de Comunicação.

Introdução

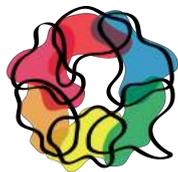
No caso do Brasil, a televisão se consolidou em um formato comercial/privado, o que originou uma prerrogativa histórica de utilização das concessões dos canais, que são públicas, em favorecimento de interesses privados. No que se refere ao exercício das duas funções básicas da mídia, de informação e de controle, pode-se notar que os filtros utilizados conduzem ao privilégio de interesse dos grupos hegemônicos, tanto políticos quanto econômicos, contrapondo-se à função republicana esperada desses veículos.

O presente artigo, oriundo da tese de doutorado defendida no Programa de pós-graduação em políticas públicas – UFMA, “TV privada de acesso amplo X TV pública de acesso restrito: desafios

¹ Trabalho apresentado ao GT Meios e Processos de Comunicação para cidadania, da XIII Conferência Brasileira de Comunicação Cidadã - Comunicação, Direitos Humanos e Diversidade, realizada na Universidade Federal do Maranhão, em São Luís, MA, de 21 a 23 de novembro de 2018.

² Professora Adjunta do curso de Comunicação Social, habilitação Relações Públicas, da Universidade Federal do Maranhão, Doutora em Políticas Públicas (UFMA). São Luís - MA, e-mail: melissamoreira@yahoo.com.

³ Professora Adjunta do curso de Comunicação Social, habilitação Rádio e TV, da Universidade Federal do Maranhão, Doutora em Comunicação Social (PUC-RS), São Luís – MA, e-mail: larissaleda@gmail.com.



contemporâneos na comunicação pública brasileira” e pesquisas posteriores, compreende-se que apesar dessa possibilidade, não podemos considerar que o acesso aos meios de comunicação de massa é potencialmente igual às diversas classes sociais. Durante muitos anos, portanto, pôde-se observar que houve uma relação direta entre os governos brasileiros e os monopólios/oligopólios dos meios de comunicação, no sentido de utilizá-los como instrumentos de manutenção do poder e da ideologia dominante.

Dito isso, contudo, o sistema de distribuição de concessões de rádio e televisão no Brasil desde o governo do general João Baptista Figueiredo até o governo de Michel Temer, revelam episódios de estreita relação entre o público (Estado) e o privado (políticos e mercado). Ainda no governo do presidente Figueiredo (1978 a 1985), foram distribuídas 634 concessões de rádio e televisão, mas não se sabe para quantos políticos. No governo do presidente José Sarney (1985 a 1990), foi alcançado um recorde na distribuição de concessões, foram 958 durante o seu mandato. Já no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), o então ministro das Comunicações, Pimenta da Veiga, outorgou concessões de canais de TVs educativas para políticos e aliados eleitorais, em detrimento de movimentos comunitários e sociais, totalizando, ao final dos oito anos de mandato, 239 rádios FM e 118 televisões educativas. No governo de FHC foi extinta a distribuição gratuita de concessões para rádios e TVs comerciais, que passaram a ser vendidas em licitações públicas, mas as educativas continuaram sendo distribuídas gratuitamente aos escolhidos do poder Executivo. No governo Lula, segundo reportagem do Jornal Folha de São Paulo de 18 de junho de 2006⁴, sete concessões de TV e 27 de rádios educativas foram destinadas a fundações ligadas a políticos. Para fundações ligadas a igrejas, foram pelo menos uma emissora de TV e dez rádios educativas. Nota-se que o controle dos meios de comunicação por políticos se estabeleceu ao longo da história e ainda se mantém vivo nos dias de hoje. O governo do presidente Michel Temer, iniciado em maio de 2016, sete dos 23 ministros nomeados possuem ou controlam emissoras de rádio e televisão no Brasil, o que representa a proporção inédita de quase 1/3 do total. Esses fatos e números, decerto, representam a distribuição não igualitária, não diversificada e não democrática dos canais públicos de comunicação no Brasil.

⁴ “Governo Lula distribui TV’s e rádios educativas a políticos”: Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1806200602.htm>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

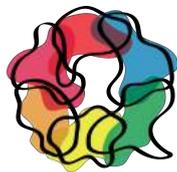


Quando falamos de televisão, o que se evidencia é que, entre as emissoras comerciais (regidas pelo mercado) e as estatais (sabidamente a serviço do Estado), estão as emissoras públicas. Estas últimas, por sua vez, devem, em tese, ser controladas pela sociedade, ter autonomia administrativa e financeira e participar do mercado da comunicação de maneira igualitária, como rege o princípio da complementaridade do artigo 223 da Constituição Federal de 1988, que também estabelece outras exigências mínimas a serem atendidas pelas emissoras de rádio e televisão (públicas e privadas), enquanto prestadoras de serviço público.

De acordo com a Constituição Federal, a radiodifusão brasileira deve buscar o equilíbrio entre os sistemas privado, público e estatal, ao definir que “compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal”. Esta determinação representa a negação da hierarquia entre os sistemas, garantindo, em tese, uma oferta equilibrada, harmônica e colaborativa entre os campos da comunicação social, contudo, mantendo suas funções diferenciadas, porém, complementares em prol das diferenças de fundamentos. O artigo 174 determina que essa organização deverá ser feita pelo Estado, no exercício de sua função regulatória.

Porém, um novo marco regulatório se torna fundamental à medida que esteja adequado ao desenvolvimento econômico, social e tecnológico atuais, assumindo o compromisso com a efetivação dos direitos fundamentais e do mencionado princípio constitucional de complementaridade. Além do artigo citado acima, observa-se também que o artigo 220 carece de regulação. Em seu parágrafo 5º é assinalado que os meios de comunicação não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio, o que sabemos que não traduz a realidade. Também no artigo 224, que trata do papel efetivo de acompanhar e fiscalizar o processo de concessão, observamos a inoperância do Conselho de Comunicação Social que permite que a conjuntura atual da comunicação se sujeite ao mercado, ou seja, impossibilitando qualquer garantia de participação democrática e pública, uma vez que não atua de forma efetiva para garantir o cumprimento das diretrizes traçadas aos concessionários de televisão, deixando que o próprio mercado atue de acordo com seus interesses econômicos, políticos e sociais, e não em prol da coletividade.

Dessa forma, a radiodifusão no Brasil ainda amarga pela falta de regulação e pelos constantes avanços não democráticos das empresas privadas/comerciais que dominam as relações entre



o governo e mercado de televisão, deixando muito pouco espaço para a consolidação de uma televisão pública verdadeiramente democrática.

2. A regulação do setor no Brasil

Essa seção se propõe a apresentar a configuração do cenário legal do setor de radiodifusão no Brasil. Isso porque, entendemos que a falta de regulação afeta diretamente o desenvolvimento e consequente acesso aos canais públicos (objeto específico desse artigo), setor potencialmente democratizante. Outro aspecto relevante são as relações e intercessões entre o Estado e a iniciativa privada na área da regulamentação da comunicação.

A opção do Estado brasileiro pelo modelo de exploração da radiodifusão, desde a década de 30 do século passado, privilegiando a atividade privada comercial, estabeleceu um formato de outorgas do Poder Público para a iniciativa privada. Compete à União a exploração de um serviço que é delegado para administração e operação de terceiros.

Entretanto, sabemos que o setor das comunicações no Brasil sofre pela ausência de regulação. A principal referência legal continua sendo o Código Brasileiro de Telecomunicações, de 1962, fragmentado em 1997, pela Lei Geral de Telecomunicações, constituída mais recentemente por várias normas avulsas para serviços específicos. A maioria das normas constitucionais existentes não foi regulamentada pelo Congresso Nacional, portanto, não são cumpridas. Não há, por exemplo, uma preocupação com a propriedade cruzada dos meios de comunicação, tão comum no mercado brasileiro, pela qual vimos que grupos que possuem concessão de meios eletrônicos, também dominam os meios impressos, dificultando a necessária pluralidade do setor com a existência de diferentes vozes, em diferentes meios de comunicação.

Assim como também apresentamos anteriormente, o setor de radiodifusão está concentrado em poucos grupos familiares, tanto nacionais, quanto regionais, que também, muitas vezes, são os mesmos grupos oligárquicos da política regional e local, o que torna a situação mais confusa ainda, uma vez que representa o que chamamos de *coronelismo eletrônico*⁵, onde uma prática política concedente do serviço público de radiodifusão também se confunde com o próprio concessionário,

⁵ Coronelismo eletrônico: termo advindo do vocábulo “coronelismo político” utilizado para representar a política dos coronéis, que representa o impacto da distribuição desorganizada de concessões de radiodifusão a apadrinhados políticos, especialmente ao momento pós-autoritário. Essa situação de clientelismo e patrimonialismo das outorgas de rádio e televisão no Brasil, acaba por influenciar o próprio desenvolvimento da comunicação social gerando impactos no exercício político brasileiro. O coronelismo eletrônico estabeleceu uma dinâmica assimétrica de poder, tanto político quanto econômico, criando um sistema desigual e não democrático de comunicação.



atualizando a prática do coronelismo político da República Velha. É possível identificarmos momentos em que a aprovação ou renovação de concessão foi deliberadamente votada e aprovada pelo próprio concessionário, instituído de poder de concedente (parlamentar).

Apontamos, a partir dos estudos realizados no doutorado, que esta realidade não acontece por acaso. Poucas ações se têm percebido que possam garantir a democratização da comunicação através de uma efetiva regulamentação no setor. Como um fato quase isolado, em 1980, foi aprovado na Assembleia Geral da Unesco o “Informe MacBride”⁶. Este documento ainda hoje é considerado a principal referência sobre política de comunicação e o que mais se aproxima de uma proposta verdadeiramente democratizante dos sistemas de comunicação social mundo afora. No Informe, dois conceitos muito importantes e essenciais para o processo de democratização da comunicação foram expressos: são eles, “acesso” e “participação”. Quando se coloca o conceito de “acesso”, é garantido o direito universal de optar por bens culturais e fontes de informação plurais. Quando se menciona “participação”, busca-se incluir nesse processo de comunicação de massa um sujeito das políticas e não apenas um produto ou objeto delas.

Ainda assim, apesar de ser um documento relevante para o momento, não podemos deixar de ressaltar, que este é aprovado num contexto político paradoxal à proposta de democratização da comunicação, que é quando as políticas neoliberais estão tomando corpo e se apresentam totalmente opostas às indicadas no Informe MacBride. Contudo, com a crise do paradigma do serviço público, o processo regulatório passa de um processo estático para um processo dinâmico, a fim de se adequar às novas exigências internacionais.

Tomando como base o capítulo intitulado Muitos problemas para poucas vozes: a regulamentação da comunicação no século XXI, dos autores Guilherme Mastrini e Carolina Aguerre, do livro *A mídia entre a concentração e regulação* (2008), compreendemos que se tinha, na maior parte do século XX, uma regulamentação do campo das comunicações caracterizada pela presença de poucos atores, como o Estado, parlamento, proprietários de meios de comunicação e as agências especializadas, uma legislação com vigência de muitos anos, a presença marcante do Estado para regulamentar a partir de uma lógica de política cultural e pelo fato do setor privado ser representado

⁶ Relatório MacBride: trata-se de documento mais relevante sobre políticas de comunicação, dando suporte aos estudos e pesquisas sobre Economia Política da Comunicação na América Latina, a partir dos anos 1980. Este relatório foi aprovado por unanimidade pela Assembleia da União das Nações para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), e reconhecido amplamente como um grande avanço no que se refere à democratização dos sistemas de comunicação social.



por empresas familiares. Esse cenário se difere muito quando o processo regulatório passa a ser mais dinâmico, uma vez que essas mudanças são aceleradas por um processo crescente de concentração de mídia, fazendo com que se percebesse que os antigos esquemas regulatórios não eram mais capazes de intervir na nova conjuntura de privatizações, principalmente das empresas de telecomunicações e de serviços audiovisuais, e num mercado internacionalizado.

Coube ao Estado, se retirar do papel de regulador da comunicação, surgindo, com isso, a ideia de desregulamentação. Mastrini e Aguerre (2008) ressaltam que é importante perceber que aceitar acriticamente o conceito de desregulamentação, leva a pensar que há uma liberação completa do mercado. Os autores sugerem o termo re-regulamentação, pois, segundo eles, o Estado continua intervindo, e intervindo cada vez mais porque o mercado agora é mais dinâmico. E citam como prova disso, a reestruturação de vários órgãos reguladores em diversos países, como o caso da Anatel no Brasil e da *Federal Communication Commission – FCC*, nos Estados Unidos.

Importante lembrar que a Anatel, e outras agências reguladoras, surgem no contexto de descentralização do papel do Estado, onde foi imposta a redução de suas dimensões, no qual envolvia privatizações, terceirizações e publicizações. Era preciso que o Estado recuperasse sua capacidade financeira e administrativa, além da necessidade de fortalecimento de sua função reguladora, fiscalizadora e fomentadora. Para GROTTI (2006), “agência reguladora é qualquer órgão da Administração Direta ou entidade da Administração Indireta com função de regular a matéria específica que lhe afeta” (p. 02). Algumas atividades disciplinadas e controladas pelas agências são serviços públicos, como energia elétrica (Agência Nacional de Energia Elétrica – ANELL), telecomunicações (Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL), saúde (Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS), etc., e atividades econômicas como petróleo (Agência Nacional do Petróleo – ANP). As agências são enquadradas no gênero autarquia, pessoa jurídica de direito público, envolvem o exercício de um grande poder normativo (de ditar normas), acumulado com o poder fiscalizatório e sancionatório, além de regularem a relação entre o Poder Executivo, serviços concessionados e os consumidores. Estão juridicamente regidas pelo Decreto-Lei nº 200, de 1967 (ROSA, 2016).

O fortalecimento destas instituições está ligado aos planos de reforma do Estado, iniciados no governo de Fernando Collor e aprofundados no governo de Fernando Henrique Cardoso. A criação das agências, sobretudo, está vinculada a um amplo processo de reconfiguração estatal entre os anos de



1995 e 2002, tendo como documento norteador o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, sob a coordenação do então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira.

Justifica-se a criação das agências reguladoras no pressuposto de que quanto maior for o grau de competitividade, melhor será o resultado do atendimento às demandas. Dessa forma, o nível de concorrência passa a ser o indicador de eficiência do serviço.

Porém, com o avanço de tais reformas e a nova estruturação do capitalismo mundial, o que precisa ser destacado é, portanto, a nova forma como o Estado intervém. Os critérios agora são diferentes. Há uma nova racionalidade econômica, em detrimento das lógicas culturais, e o apoio, por parte do Estado, aos processos de acumulação de capital.

Um processo regulatório dinâmico é aquele em que numerosos e poderosos atores pressionam permanentemente os diversos organismos do Estado, com o fim de alcançar marcos legais adequados às suas necessidades, entre as quais se destaca a de eliminar barreiras ao fluxo internacional de capitais no conjunto das indústrias culturais. (MASTRINI; AGUERRE, 2007, p. 41).

Para Jean Claude Burgelman (2002) *apud* Mastrini e Aguerre (2007), a nova lógica orientadora da intervenção estatal no mercado de comunicações está pautada em duas suposições econômicas que resultam dois novos fetiches: a) a competição é condição essencial para o desenvolvimento do setor; b) qualquer intervenção do setor público acaba tendo um efeito restritivo sobre a liberdade de imprensa. Dessa forma, o Estado, por força e pressão dos detentores do grande capital internacional, opta por não fazer uma regulamentação mais democrática e plural, capaz de garantir a participação de diversas fontes de comunicação, inibindo assim, a concentração de mercado. Esse cenário é oriundo da constatação de uma nova dinâmica do mercado de comunicação, que não pode ser compreendida sem considerar que as mudanças estruturais do Estado se devem a uma importante derrota política que reorientou os principais governos do Ocidente à lógica da hegemonia neoliberal. Que, como mencionado anteriormente, nenhum compromisso tem com a democratização dos meios de comunicação.

Decerto, não podemos deixar de discutir de que forma os serviços de comunicação de massa, mais especificamente do meio televisão, foram configurados como serviço público de interesse público. Esta questão de extrema importância, nos apresenta os motivos pelos quais este serviço deve ser devidamente regulamentado.



Vivemos um momento histórico em que as fronteiras entre telecomunicações, radiodifusão e informática estão se dissipando, não fazendo mais sentido se pensar as políticas públicas de radiodifusão desassociadas das políticas públicas gerais de comunicações. Apesar desse entendimento, o cenário legal do setor no Brasil ainda trabalha com essa perspectiva ultrapassada, o que nos remete a não adequação do setor às exigências do mundo contemporâneo com a existência de um mercado de comunicação policêntrico e democrático, capaz de garantir o pleno direito à comunicação.

O principal ente desse cenário sem dúvida é o Estado, pois ele poderá tomar iniciativa na formulação das políticas voltadas à democratização do setor. A Constituição de 1988 estabelece que a competência é do poder Executivo, porém compartilhado com o Legislativo. Segundo Venício Lima (2001), o processo de concessão tem início no Executivo, no Ministério das Comunicações, por meio de uma portaria de autorização enviada à Casa Civil, que segue para a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. Quando avaliada, essa portaria é encaminhada ao Legislativo, completando o pedido de concessão com um Decreto Legislativo assinado pelo presidente do Congresso Nacional. Como já mencionado, o que temos hoje no Brasil é que os principais conjuntos de mídia são ligados a grupos dominantes das políticas locais e regionais, fazendo com isso que os próprios concessionários passem a influir diretamente ou até mesmo formular as políticas do setor.

Ainda como ente formador do setor das comunicações, temos os grupos empresariais privados. Suas participações podem se estabelecer através das entidades que agem como atores políticos, como ABERT (Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão), sabidamente controlada principalmente pela Globo; ABRA (Associação Brasileira de Radiodifusão), criada após rompimento dos grupos Bandeirantes e Rede TV com a ABERT; ABRATEL (Associação Brasileira de Radiodifusão, Tecnologia e Telecomunicações), liderada pela Rede Record, etc. Tem-se também as empresas conhecidas como as “teles”, que na sua maioria são conglomerados internacionais com bastante peso econômico. Esses gigantes das comunicações têm grande interesse em entrar no mercado de distribuição de conteúdo audiovisual, tornando-se assim, grande ameaça à tranquila hegemonia dos grupos tradicionais de mídia no Brasil. Por fim, a indústria eletroeletrônica também se torna um ator importante no mercado das comunicações, pois tem interesse direto nas soluções tecnológicas que serão adotadas para a implantação das novas tecnologias.



Para finalizarmos a indicação de atores que compõem o setor das comunicações, temos dois atores que se contrapõem, em princípio, ao *status quo*, buscando enfrentar posicionamentos historicamente hegemônicos pela articulação de atividades entre a sociedade civil organizada, o Ministério Público e entidades de representação da mídia pública. Eles tomam posicionamentos públicos, se utilizam de canais alternativos para expressar suas posições, se manifestam, mas, infelizmente, tem pouco peso na correlação de forças que definem as políticas públicas do setor.

Entendendo, portanto, de que forma está constituído o campo da comunicação no Brasil e quais são os principais entes que o compõem, observando, ainda, como esta relação afeta diretamente a (falta de) regulamentação do setor, ainda é possível perceber que a alguns anos atrás houve um movimento significativo que objetivou a entrada da TV pública na agenda política, o que lhe garantiu espaço, visibilidade e financiamento, indicando na época, a possibilidade de se estruturar como uma política de Estado.

Segundo SILVA (2008) existem alguns movimentos que se inter-relacionam e que estruturam as políticas. De forma didática, inicia-se pela constituição do problema e da agenda governamental, passando para a formulação de alternativas de políticas, seguindo para adoção e implementação da política até a sua avaliação. Dessa forma, temos uma sequência que envolve a formulação (desenho), implementação e avaliação das políticas públicas.

Nesse processo, vale ressaltar a presença de sujeitos que são elementos fundamentais para pôr em prática toda a dinâmica das políticas públicas, e para incluir ou excluir da agenda temas e reivindicações, entre outras ações. Podemos citar como sujeitos das políticas públicas os grupos de pressão, os movimentos sociais e outras organizações da sociedade; partidos políticos ou políticos individualmente; administradores e burocratas; técnicos, planejadores e avaliadores; judiciário; e a mídia. Todos eles se estruturam a partir da constituição e identificação de um problema ou *issues*, que segundo SILVA (2008, p. 23) é uma “lista de problemas ou assuntos que chamam a atenção da sociedade e do governo, podendo, por força da pressão social, assumir visibilidade e transformar-se em questão social merecedora de atenção por parte do poder público”.

A estruturação da agenda governamental se baseia num pequeno processo que se inicia a partir de uma situação problema, seguindo a uma questão social até a estruturação da agenda pública



propriamente dita. Este é o momento em que os problemas se tornam reconhecidos, exequíveis e legítimos.

Temos, então, dois tipos de agenda, segundo SOUZA (2006): a formal e a sistêmica. A agenda institucional, governamental ou formal é aquela da qual fazem parte os problemas que estão na atenção formal do governo, isto é, temas que, de alguma maneira, estão incorporados na estrutura administrativa e no discurso das autoridades. A agenda sistêmica ou conjuntural é aquela em que os assuntos e temas são reconhecidos pelo público em geral, sem estar, contudo, sob atenção formal do governo. Nesta última, sujeitos como partidos políticos, mídia, grupos de pressão são importantíssimos para que o problema entre na agenda formal. A agenda formal faz parte da agenda sistêmica, que é mais ampla e congrega vários problemas que ainda não entraram na agenda governamental.

A existência de uma agenda sistêmica mais ampla formada por diversas necessidades sociais e que se estabelece a partir de interesses e anseios de determinados sujeitos condicionou a discussão sobre o campo público de comunicação. O problema relacionado à estruturação do setor de comunicação pública brasileiro estava contemplado na agenda sistêmica há muito tempo, porém sem entrar na agenda formal. Apenas alguns anos atrás o assunto foi posto em debate novamente e, a partir da mobilização de alguns sujeitos como a sociedade civil organizada e outros grupos de pressão, é que o tema voltou a ser discutido até ser incluído na agenda governamental.

No caso do sistema público de comunicação brasileiro, podemos citar alguns elementos de pressão que foram fundamentais para a inclusão do tema na agenda: 1) condições favoráveis no âmbito tecnológico, propiciado pelo sistema digital de transmissão; 2) participação da sociedade civil organizada no amadurecimento do debate; e, 3) pela primeira vez, a disposição do Governo Federal em viabilizar o projeto.

Sem dúvida, a congruência desses três elementos foi fundamental para iniciarmos as discussões sobre a necessidade do fortalecimento e independência de uma televisão pública brasileira.

3. Considerações finais

Com papel significativo dentro do sistema público de comunicação, a televisão pública surge com o intuito educativo de interesse público, já que se mostrou bastante eficiente na integração nacional, mas logo é utilizada como moeda de barganha política e se organiza em monopólios e



oligopólios no setor, mesmo a despeito da própria Constituição Federal (conforme artigo 220, parágrafo 5, citado anteriormente).

Por muito tempo, o Brasil foi servido por um modelo de televisão pública voltado aos interesses do Estado, no qual representava os interesses genuínos do Estado burguês, sem atender aos princípios públicos, ou seja, de todos. Nesse modelo, inserido numa lógica capitalista, informação e cultura seguiam a contradição igualdade e desigualdade, caracterizada pela produção e apropriação da riqueza da sociedade.

A legislação brasileira no que tange às concessões de canais públicos de televisão gera uma série de hiatos na medida em que abre espaço para o jogo de interesses privados, para os grandes oligopólios do setor, aliados à lógica da publicidade e da audiência, cerceando, assim, a participação social e, de certa forma, o exercício da cidadania. O Estado assume papel central nessa dinâmica, uma vez que, de acordo com os interesses dos governos, são capazes de modificar a própria legislação em função do lobby⁷ no setor e do próprio clientelismo político.

Analisa-se: as concessões dos canais de televisão são concessões públicas, outorgadas pelo Estado, que observa o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal. Ou seja, cabe ao Estado, a partir da ação do governo em questão, autorizar a exploração do espectro de frequências – espaço por onde circulam os sinais de radiodifusão, que é um bem público e finito (estima-se que muito em breve não existirá mais televisão analógica no Brasil) – a alguém que tenha este interesse. Porém, há muito tempo o Brasil é o reflexo de uma distribuição de concessões a políticos, aliados políticos e algumas empresas privadas, tendo o início dessa prática na época da ditadura militar. Dessa forma, existe uma grande confusão entre a relação de público e privado no setor, que se estende também pela falta de clareza do que seria uma televisão pública, uma televisão privada e uma televisão estatal.

O público e privado se relacionam de maneira simbiótica quando se avalia o mercado de meios de comunicação de massa em geral no Brasil. Essa relação se apresenta ainda mais enraizada e confusa quando observado o enlace político da questão. De acordo com os dados:

⁷ Atividade de pressão por parte de grupos organizados (grandes emissoras privadas), com o objetivo de intervir nas decisões do poder público, especialmente o poder legislativo, em favor de seus interesses (assuntos relativos a radiodifusão em geral, como regulação, concessões, mudanças de tecnologia, etc).



Um em cada 10 deputados é proprietário direto de rádio e televisão, o que é proibido pela constituição, conforme investiga a Procuradoria da República do Distrito Federal. De 513 deputados, 50 têm emissoras, sem contar aqueles com concessões em nomes de parentes ou empregados. A lista da procuradoria não inclui os 25 senadores que são donos de empresas de rádio e TV. 14 são proprietários diretos e 11 indiretos. O artigo 54 da Constituição proíbe deputados e senadores, desde a posse, de serem proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada. O artigo seguinte prevê perda de mandato para quem desobedecer ao dispositivo (CRUZ, 2008, p. 23).

Ainda segundo CRUZ (2008), mais recentemente, nas eleições de 2014, muitos candidatos declararam em suas prestações de patrimônio, serem donos ou participarem como acionistas de empresas de comunicação, sendo 32 televisões, 141 empresas de rádio e 16 jornais impressos.

O artigo 54 da Constituição brasileira afirma que deputados e senadores não devem “firmar ou manter contrato com empresa concessionária de serviço público”, mas não coíbe a participação de candidatos. Como o artigo não foi regulamentado, o que acontece, na prática, é que os políticos são sócios de empresas de comunicação, sem, no entanto, exercer cargo de diretor.

Segundo reportagem do site UOL de 1 de agosto de 2014, o candidato que declarou maior patrimônio em veículos foi o ex-governador e ex-senador Tasso Jereissati (PSDB-CE), na ocasião candidato ao senado, com 3,2 milhões de ações da TV Jangadeiro, afiliada da Rede Bandeirante. Em seguida está o ex-deputado, José Sarney Filho (PV-MA), com 2,7 milhões de cotas da afiliada da Rede Globo, a TV Mirante. Em terceiro lugar está Paulo César de Oliveira Lima (PMDB-SP), candidato a deputado federal que participa da TV Fronteira, afiliada da Rede Globo, com 2,4 milhões de cotas. O candidato à presidência da república, Aécio Neves, declarou participar como acionista da empresa Diários Associados S/A, um dos maiores grupos de comunicação do país, com 10 emissoras de TV, 12 rádios e 11 jornais.

Mais recentemente o Coletivo Intervezes, através do Observatório do direito à comunicação, publicou o “Raio X da ilegalidade: políticos donos da mídia no Brasil”⁸. Este material mostra que entre 2017 a 2010, 68 congressistas tinham seus nomes ligados a pessoa jurídica concessionárias de radiodifusão; já de 2011 a 2014, 52 deputados federais e 18 senadores eram sócios ou associados de concessionárias. No período da legislatura atual (2015-2019), o projeto intitulado

⁸ O Intervezes - Coletivo Brasil de Comunicação Social, uma organização que trabalha pela efetivação do direito humano à comunicação no Brasil. Disponível em: <<http://www.intervezes.org.br/direitoacomunicacao/?p=29753>>. Acesso em: 14 set. 2018.



“Excelências”⁹ mostra que 43 deputados, ou seja 8,4% dos membros da Câmara dos Deputados, e 19 senadores, correspondente a 23,5% do total, são concessionários de radiodifusão. Isso equivale a mais de 10% do Congresso Nacional com membros diretamente ligados a empresas de rádio e televisão, sem falar naqueles casos em que os parlamentares mantêm influência através de laranjas e/ou parentes no quadro societário dos veículos.

Esses dados nos revelam de que forma o sistema de comunicação de massa foi e continua sendo formatado no Brasil. Claramente pautado num jogo de favores políticos, o qual só foi possível devido a um legado tecnologicamente ultrapassado (televisão analógica), de permissão de concessões de utilização de um espaço muito limitado. Esse modelo favorece a troca de favores entre os atores do processo, com características oriundas da República velha ou Primeira República (1889-1930), totalmente inadequado às demandas da contemporaneidade em todos os seus níveis.

Referências

- ALESSI, G. **Candidatos tem 32 emissoras de TV e 141 rádios: prática não é regulamentada.** UOL, São Paulo, 01 ago. 2014. Disponível em: <<http://eleicoes.uol.com.br/2014/noticias/2014/08/01/candidatos-tem-32-emissoras-de-tv-e-141-radios-pratica-nao-e-regulamentada.htm>>. Acesso em: 26 jan. 2016.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Artigo 221, Princípios da produção e programação das emissoras de rádio e televisão. Brasília: Senado, 2016. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_12.07.2016/art_221_.asp>. Acesso em: 3 mar. 2016.
- CRUZ, R. **A TV Digital no Brasil: tecnologia versus política.** São Paulo: Senac, 2008.
- GROTTI, D. A. M. As agências reguladoras. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico.** Salvador, n. 06, maio/junho/julho 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-6-MAIO-2006-DINORA.pdf?q=reguladoras>. Acesso em: 30 ago 2016.
- LIMA, V. A. de. **Mídia: teoria e política.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.
- ROSA, A. D. **Reforma do Estado brasileiro e agências reguladoras no contexto de mundialização do capital.** Disponível em: http://www.estudosdotrabalho.org/anais6seminariodotrabalho/adimadomingue_srosa.pdf. Acesso em: 30 ago 2016.
- SILVA, M. O. Da S. E [et al.]. **Pesquisa avaliativa: aspectos teóricos-metodológicos.** São Paulo: Veras; São Luís, MA: GAEEP (Grupo de Avaliação e Estudos da Pobreza e Políticas Direcionadas à Pobreza), 2008.

⁹ Banco de dados online com informações de processos e do desempenho de parlamentares (<http://www.excelencias.org.br/>) que faz parte da ONG “Transparência Brasil”. Tirado do ar em março de 2017 por falta de financiamento.



XIII Conferência Brasileira de Comunicação Cidadã

Comunicação, Direitos Humanos e Diversidade

21 a 23 de novembro de 2018. São Luís - Maranhão.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre: ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

MASTRINI, Guillermo; AGUERRE, Carolina. Muitos problemas para poucas vozes: a regulamentação da comunicação no século XXI. **Cadernos Adenauer**: A mídia entre regulação e concentração, Rio de Janeiro, ano 8, n. 4, p. 39-62. jan. 2008.