

A televisão aberta no Brasil: concentração e ausência de políticas de comunicação *Broadcast television in Brazil: concentration of ownership and the lack of communication policies*

Carlos Henrique Demarchi¹

¹Mestre em Comunicação pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", na linha de pesquisa Gestão e Políticas da Informação e da Comunicação Midiática.

Recebido em 24 de outubro de 2015; Aceito em 07 de dezembro de 2015.

Resumo

Criada há mais de 60 anos, a televisão aberta está presente hoje na maioria dos lares brasileiros. Ao longo dos anos, a radiodifusão se consolidou com a predominância do sistema comercial e com a concentração da propriedade dos meios em poucos grupos midiáticos. A legislação do setor é antiga e a sociedade civil organizada exige um novo marco regulatório para a área. Com a Constituição Federal de 1988, um capítulo foi dedicado à Comunicação e estabeleceu que a radiodifusão deve ter finalidades culturais e educativas, valorizar a produção regional e independente e se basear na complementaridade dos sistemas público, privado e estatal. A partir de pesquisa bibliográfica, o presente artigo tem como objetivo examinar a TV aberta brasileira considerando o processo de criação e expansão do veículo; o quadro normativo que rege o setor; a ausência de políticas no campo de comunicação e os debates atuais envolvendo a abertura para novos atores sociais. Os apontamentos mostram que, além da necessidade de atualizar a legislação, faltam intervenções dos poderes públicos para garantir maior participação social e acompanhamento do serviço prestado pelas emissoras de TV.

Palavras-chave: Televisão aberta. Políticas de comunicação. Concentração.

Abstract

Created more than 60 years ago, broadcast television now reaches most of Brazilian households. Over the decades, however, media broadcasting has been consolidated with the predominance of commercial channels and the concentration of media ownership in the hands of a few companies. The laws concerning the matter are too old and organized civil society demands new regulation. A whole chapter of the 1988 Brazilian Constitution was dedicated to Communication and has established that media broadcasting must have cultural and educative goals, as well as prioritize regional and independent content production and base itself in the complementarity of public, private and state systems. Based on a bibliographical research, this paper aims to analyze Brazilian broadcast television regarding its inauguration and expansion processes, the set of norms and standards that governs it, the lack of public policies for mass communication and the contemporary discussion regarding its opening for new social actors. Our conclusions show that beyond the need for updating the legislation there is a lack of public intervention in order to ensure greater social participation, as well as the supervision of the broadcasters' operations.

Keywords: Broadcast Television. Communication Policies. Concentration of Media Ownership.

INTRODUÇÃO

A televisão aberta brasileira iniciou as operações no Brasil em 1950. De origem privada, a exemplo do modelo norte-americano, a TV brasileira exerce, ao longo de décadas, expressiva influência cultural e política sobre a sociedade. As telenovelas, os programas de auditório e esportivos ditam comportamentos e agendam assuntos que são debatidos no dia-a-dia dos telespectadores.

Jambeiro (2008) observa no país a preponderância do sistema comercial de televisão, caracterizado como um modelo de exploração que busca oferecer conteúdos ao público com base em índices de audiência e pesquisas de preferência e mercado.

Como parte do processo incipiente de urbanização, o acesso à televisão aberta ainda era restrito a uma pequena parcela da sociedade na década de 1950. O advento da TV ocorre em paralelo ao desenvolvimento industrial, chegando a 15 canais em operação nas principais cidades no início dos anos 60.

Em busca de anúncios, a televisão começou a direcionar seus programas para as grandes audiências, o que levou ao aumento do lucro. Nesse sentido, a publicidade veio por se tornar uma das maiores fontes de recursos dos canais comerciais.

No período pós-1964, as emissoras passaram a ser utilizadas pelo regime militar para persuadir, impor e difundir seus posicionamentos, mantendo o status quo após o golpe. Durante esta fase da história brasileira, a televisão – em especial pelo seu potencial de mobilização – foi o veículo mais utilizado, tendo também se beneficiado de toda a infraestrutura criada no setor das telecomunicações.

Para Ortiz (2001), o desenvolvimento da televisão representa o que melhor caracteriza a consolidação da indústria cultural no país. Para o autor (2001, p.128), “com o investimento do Estado na área de telecomunicação, os grupos privados tiveram pela primeira vez a oportunidade de concretizarem seus objetivos de integração do mercado”.

É nesse contexto histórico que a TV, ao acompanhar o processo econômico nacional, baseado na economia de consumo, experimenta um crescimento sem igual. Aos poucos, conquista um produto homogeneizado, direcionado para todas as classes sociais. Sodré (2010) assinala que a modernização tecnológica das comunicações, conjugada com a reconcentração de renda e uma maior diversificação dos bens de luxo, favoreceu diretamente a expansão do veículo.

Ao analisar o processo de expansão da televisão brasileira na segunda metade do século XX, Távola (1984) aponta o vazio cultural do país, destacando que as bibliotecas não ocuparam seus espaços e a televisão veio por trazer produtos adequados ao usuário médio, desatendido pelas demais formas de produções culturais.

Cabe observar que, desde sua criação, a TV brasileira manteve características particulares, como a programação dirigida às populações urbanas; a orientação pelo lucro e a concentração do modelo em poucos grupos. Para Mattos (2008, p.50), “o modelo de radiodifusão brasileiro, tradicionalmente privado, evoluiu para o que se pode chamar de um sistema misto, onde o Estado ocupa os vazios deixados pela livre iniciativa, operando canais destinados a programas educativos”.

Na década de 70, as redes de TV se aperfeiçoam tecnologicamente e a TV Globo passa a marcar a hegemonia, tanto do ponto de vista estético quanto comercial. Posteriormente, nos anos 90, com a segmentação, os canais pagos reconfiguram o mercado televisivo nacional.

Na atualidade, devido ao avanço do processo de convergência, a forma de ver e produzir TV no país

passa por alterações, mas o veículo permanece presente na vida dos cidadãos.

Conforme levantamento feito pela Secom (Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República), a TV continua sendo o veículo de comunicação preferido dos brasileiros, apesar do rápido crescimento da internet. Os dados indicam que 95% da população afirmam assistir TV regularmente e 74% a veem todos os dias¹.

Marcado pela concentração monopólica (MORAES, 2013), o sistema comercial de radiodifusão brasileiro evidencia, se considerado o processo histórico, a ausência de políticas efetivas para a área, com mecanismos de participação democrática, e a necessidade de construção de um novo marco regulatório para o setor.

LEGISLAÇÃO ANTIGA REGE O SETOR DE RADIODIFUSÃO

As emissoras de TV aberta são exploradas por meio de concessão pública outorgada pelo Estado aos radiodifusores, ou seja, funcionam a partir da transmissão de sons e imagens por meio do espectro eletromagnético, um recurso público finito que deve ser utilizado para o benefício da coletividade, incluindo grupos com opiniões minoritárias ou com interesses muito particulares (MENDEL; SALOMON, 2011).

No Brasil, o Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962 é o instrumento legal que normatiza os serviços de radiodifusão. Há mais de meia década, o código sobrevive ao cenário de convergência tecnológica e disciplina o setor. O texto que se refere à radiodifusão segue intacto e carece de atualização legal, ao passo que as telecomunicações passaram por reformas no modelo de exploração no decorrer da década de 1990.

Naquele momento histórico, havia a tradição da centralidade das atribuições de outorgas e renovações das concessões de radiodifusão na figura do Poder Executivo Federal.

O papel centralizador da União sofre alterações com a Constituição Federal de 1988, que por sua vez previu a repartição da responsabilidade para outorgar e renovar as outorgas de radiodifusão entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Deste modo,

A Carta Magna de 88 reafirmou a competência da União para explorar, diretamente ou por meio de outorga a terceiros, os serviços de radiodifusão. Também reforçou as previsões relativas às obrigações educativas e culturais que os meios de comunicação, com destaque para o rádio e a televisão, deveriam ter. Porém a Constituição Federal não se restringiu a cristalizar conceitos já existentes. Houve algumas alterações bastante significativas. A maior delas, sem dúvida, foi atacar a histórica centralização da competência pela outorga de radiodifusão pelo Poder Executivo Federal, fazendo com que o Congresso Nacional também fizesse parte da análise desses processos. (LOPES, 2011, p.5).

A competência do Congresso Nacional para a apreciação dos atos de radiodifusão ficou expressa em duas passagens da Constituição: no artigo 49, que previu a competência exclusiva do Congresso em apreciar

¹ Os dados completos da pesquisa “Hábitos de consumo de mídia pela população brasileira” podem ser consultados no site: <<http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/pesquisa-brasileira-de-midia-pbm-2015.pdf>>.

os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão, e no artigo 223, em que o texto destaca a competência do Congresso em apreciar os atos de concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão; que a não-renovação de concessão ou permissão dependerá de aprovação de no mínimo dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal; e que o ato de outorga ou de renovação somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional.

A Constituição de 1988 trouxe avanços ao dedicar um capítulo à Comunicação Social: os artigos 220, 221, 222, 223 e 224. Não obstante, apesar das manifestações da sociedade civil, por meio de segmentos favoráveis à democratização da comunicação, a redação final do texto da Carta Magna não contemplou as reivindicações esperadas.

O artigo 220 declara que os meios de comunicação não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio (BRASIL, 2003). Entretanto, o contexto brasileiro é de concentração de canais comerciais. TV Globo, Rede Record, SBT e Bandeirantes formam os principais grupos televisivos, ao passo que a TV pública, representada pela TV Brasil, ainda possui audiência de pouca expressão em comparação aos grupos dominantes.

O artigo 221 do texto constitucional traz as finalidades da televisão aberta. O legislador menciona que a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão devem ter como princípios as finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; a promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente; a regionalização e o respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

Atualmente, discute-se entre organizações da sociedade civil organizada ocupadas com a democratização das comunicações a necessidade de regulamentação de tais dispositivos, como a temática da regionalização da programação e a abertura de espaços para a produção independente.

No artigo 223, o texto constitucional prevê a competência do Poder Executivo para 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. No Brasil, conforme apontamentos de Jambeiro (2008), verifica-se a supremacia do sistema comercial.

O capítulo da Comunicação ainda previu no artigo 224 que caberia ao Congresso Nacional instituir, como órgão auxiliar, o CCS (Conselho de Comunicação Social). A lei que instituiu o CCS foi aprovada pelo Congresso Nacional, sancionada pelo presidente da República e publicada no Diário Oficial da União em 1991 (lei nº 8.389).

Instalado somente em 2002, portanto mais de uma década após sua criação², o órgão auxiliar teve atividade efêmera até 2006. Após esse período, o conselho ficou inoperante por mais seis anos, devido à leniência do Senado Federal em eleger seus membros. Mais recentemente, a composição do órgão no tocante às vagas destinadas a entidades da sociedade civil tem sido questionada pelas entidades ocupadas com a democratização da mídia.

O Conselho de Comunicação Social tem como atribuição realizar estudos, pareceres, recomendações e outras solicitações que forem encaminhadas pelo Congresso Nacional a respeito do Capítulo da Comunicação Social presente na Constituição. As dificuldades em funcionar de maneira efetiva deixaram, por assim dizer, uma espécie de “vácuo” no que se refere à regulação na área comunicacional brasileira.

² A instalação se deu após um acordo que permitiu uma mudança constitucional para entrada do capital estrangeiro nos veículos de comunicação.

AS POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO E A IDEIA DE DEMOCRATIZAÇÃO

O termo políticas de comunicação surgiu em 1970 no contexto da NOMIC (Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação) como efeito da crescente insatisfação em relação aos sistemas nacionais e internacionais de comunicação em muitos países em desenvolvimento e cuja discussão foi impulsionada pelos resultados de reuniões intergovernamentais e de comissões de organismos internacionais.

En general, tal como se ha destacado, la emergencia de las políticas nacionales de comunicación era “el reflejo de luchas generalmente no resueltas entre contradictorios intereses y demandas dentro del sector de información cultural”. Intereses y demandas que se concretan en torno a dos problemáticas claves: la del acceso-participación de todos los sectores sociales a la comunicación en cada país, y la del reequilibrio de los flujos informativos en el campo internacional. (BUSTAMANTE, 1986, p. 127).

As políticas de comunicação devem ser entendidas a partir da implementação de políticas democráticas de comunicação, ou seja, medidas que assegurem a pluralidade das estruturas de produção e transmissão, o acesso de todos às mensagens e a participação dos diversos grupos sociais na sua definição.

Nesta perspectiva, as políticas de comunicação englobam ações das instituições estatais que, de acordo com as concepções e legitimações de cada sociedade e de cada tempo histórico determinado, orientam os destinos da criação, produção, difusão e consumo de produtos comunicativos e culturais, além de abranger iniciativas de segmentos da sociedade civil e do setor privado (BUSTAMANTE apud MORAES, 2009, p.109).

Os debates culminaram com a publicação do Relatório MacBride (Um mundo e muitas vozes) em 1980, documento da Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) que identificou, pela primeira vez, a grave assimetria no fluxo mundial de informação, o problema da concentração midiática e a necessidade de medidas dos poderes públicos para democratizar as comunicações.

O relatório, considerado o primeiro documento de um organismo multilateral a reconhecer a problemática da desigualdade comunicacional, reconheceu a importância de haver uma comunicação mais democrática, como meio para salvaguardar a cultura nacional de todos os países e ampliar o conteúdo propagado pelos grandes meios de comunicação.

Após a divulgação do relatório MacBride, aumentou a preocupação em ampliar a participação social para haver a efetiva democratização dos meios, uma vez que o processo de concentração dos canais tem por efeito reduzir as possibilidades democráticas.

A respeito da predominância das emissoras de televisão, Becerra (2011) entende que a concentração e a tendência crescente à propriedade cruzada dos meios se manifestam com a falta de uma cultura institucional de meios públicos não lucrativos que estimulem a diversidade. Assim, este contexto se traduz em um marco de intervenção de grandes grupos com poucas margens de incidência para outros atores sociais, econômicos, políticos ou culturais.

A REALIZAÇÃO DA CONFECOM E O DEBATE SOBRE O MARCO REGULATÓRIO

As expectativas do movimento social com reformas e atualização de um novo marco regulatório para a comunicação ganharam força com a realização, em 2009, da 1ª Conferência Nacional de Comunicação, a Confecom.

O evento terminou com 633 resoluções que propuseram critérios democratizantes e transparência nas concessões. Entre as medidas, estão a proibição de concessões a parlamentares, a realização de audiências e consultas públicas nos procedimentos de renovação de outorgas, o fortalecimento da produção cultural local, a criação de uma comissão sobre as violações dos direitos humanos na comunicação e a constituição de observatórios de mídia para acompanhar os conteúdos midiáticos.

Na Confecom, a participação conjunta do Estado, sociedade civil e mercado permitiu o aumento da diversidade de vozes e opiniões, fortalecendo o movimento em si e a quantidade de pessoas lutando pela democratização da comunicação em diferentes regiões do território nacional (CABRAL; COSTA, 2013).

Quase seis anos após a conferência, nota-se a lentidão dos Poderes Executivo e Legislativo em transformar as proposições em leis e efetivá-las. Para Cabral e Costa (2013), a Confecom pode ser tomada como resultado de um novo estágio de elaboração de políticas para o setor, dado que favoreceu o movimento pela democratização da comunicação.

Na atualidade, organizações da sociedade civil lideradas pelo FNDC (Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação) se movimentam em defesa de um novo marco regulatório para o setor de radiodifusão. Para a organização,

O novo marco regulatório deve garantir o direito à comunicação e a liberdade de expressão de todos os cidadãos e cidadãs, de forma que as diferentes ideias, opiniões e pontos de vista, e os diferentes grupos sociais, culturais, étnico-raciais e políticos possam se manifestar em igualdade de condições no espaço público midiático. Nesse sentido, ele deve reconhecer e afirmar o caráter público de toda a comunicação social e basear todos os processos regulatórios no interesse público. (FNDC, 2011).

A mobilização do movimento social, que ganhou impulso com a Confecom, compreende a construção de um novo marco regulatório mediante a implementação, por parte do Estado, de um conjunto de regras de atualização da legislação do setor capaz de abrir espaço para novos atores sociais e limitar a concentração dos grupos midiáticos.

Moraes (2009) ensina que o poder público deve participar dos sistemas de informação e difusão cultural por meio de medidas articuladas que se concretizem na renovação de leis e marcos regulatórios das outorgas de rádio e televisão e na distribuição de conteúdos regionais e locais sem fins comerciais.

Mendel e Salomon (2011) reforçam que o Estado tem a obrigação de criar um ambiente favorável ao desenvolvimento de uma mídia independente e diversa, adotando medidas positivas que promovam o pluralismo, conforme já reconhecido pelos organismos internacionais.

A proposta do novo marco regulatório exige regras mais transparentes no processo de concessão e no acompanhamento da prestação do serviço de radiodifusão por parte das emissoras de TV aberta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O histórico modelo de concentração da TV aberta brasileira tem chamado a atenção de estudiosos da área da economia política da comunicação. Os autores desta linha de pesquisa defendem reformas na legislação existente e iniciativas voltadas para democratizar os meios.

Enquanto nações desenvolvidas e países latino-americanos têm amadurecido nesta questão, a situa-

ção brasileira é de manutenção de um quadro de concentração das emissoras de radiodifusão em poucos grupos comunicacionais.

A dificuldade na implementação das políticas também impera no país. As propostas aprovadas na 1ª Conferência Nacional de Comunicação em 2009 trouxeram expectativas de garantia de maior participação social no processo, mas seis anos depois os poderes Executivo e Legislativo não concretizam as proposições.

Como apontamentos da desregulação, a televisão aberta segue sem ampliar o espaço para a pluralidade de ideias e a diversidade de conteúdos. Esse aspecto dificulta a construção da participação democrática no processo, uma vez que a desigualdade existente no universo da indústria cultural, caracterizada por reduzidos centros de produção e uma recepção dispersa, traz como consequência as poucas possibilidades de intervenção dos cidadãos.

Cumprir destacar que a renovação do marco regulatório é apenas parte de um processo para a construção das políticas para a área. A aplicação e a fiscalização da legislação são essenciais para a concretização efetiva de medidas que assegurem mudanças efetivas na radiodifusão brasileira.

REFERÊNCIAS

- BECERRA, M. A imaculada conceição dos meios latino-americanos em crise. In:
- BRITTOS, V. C. (Org.). **Economia Política da Comunicação: convergência tecnológica e inclusão digital**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011. p.45-58.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05/10/1988. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- BUSTAMANTE, E. Políticas de comunicación: un reto actual. In: MORAGAS, M. de. (Ed.). **Sociología de la comunicación de masas**: nuevos problemas y transformación tecnológica. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1986. p.125-143.
- CABRAL FILHO, A.; COSTA, P. S. A construção recente das políticas de comunicação pelos movimentos sociais no Brasil. In: XVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação na Região Sudeste, 18, 2013, Bauru. **Anais...** Bauru: Intercom Sudeste, 2013.
- FNDC. **Plataforma para um novo marco regulatório das comunicações no Brasil**. 2011. Disponível em: <<http://fndc.org.br/noticias/plataforma-para-um-novo-marco-regulatorio-das-comunicacoes-no-brasil-736321/>>. Acesso: 12/10/2015.
- JAMBEIRO, O. A regulação da TV no Brasil: 75 anos depois, o que temos? **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 13, n. 24, p. 85-104, 2008.
- LOPES, C. A. **Regulação da radiodifusão educativa**. Consultoria Legislativa, 2011. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/5964>>. Acesso em: 12 set. 2015.
- MATTOS, S. **História da televisão brasileira**: uma visão econômica, social e política. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.
- MENDEL, T. ; SALOMON, E. **Liberdade de expressão e regulação da radiodifusão**. Unesco, 2011. n.8, fevereiro de 2011. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001916/191623por.pdf> > Acesso em: 12 set. 2015. (Série Debates Comunicação e Informação).
- MORAES, D.de. **A batalha da mídia**: governos progressistas e políticas de comunicação na América Latina e outros ensaios. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2009.
- MORAES, D. de. Sistema midiático, mercantilização cultural e poder mundial. In: MORAES, Dênis (Org.). **Mídia, poder e contrapoder**: da concentração monopólica à democratização da informação. São Paulo: Boitempo, 2013. p.19-52.
- ORTIZ, R. **A moderna tradição brasileira**: cultura brasileira e indústria cultural. 5.ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 2001.
- SODRÉ, M. **O monopólio da fala**: função e linguagem da televisão no Brasil. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.
- TÁVOLA, A. da. **A liberdade do ver**: televisão em leitura crítica. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1984.