

REGULAÇÃO DA TELEVISÃO NO BRASIL

Marina Rossato Fernandes¹

RESUMO: Este artigo pretende realizar um breve histórico sobre a regulação dos serviços de radiodifusão no Brasil, se detendo sobre os marcos mais importantes. Será analisada a política adotada pelo Estado para o setor da radiodifusão, compreendendo as motivações que levaram à elaboração da mesma, e levando em conta o contexto histórico do país. Será demonstrada, também a influência dos grupos privados na elaboração desta regulamentação e apontada quais as consequências que ela trouxe para a sociedade.

PALAVRAS-CHAVES: televisão, regulação, política

A implantação da televisão

A década de 1950 foi um período de mudanças no Brasil, o governo de Vargas, durante a Segunda Guerra Mundial, investiu no fortalecimento da indústria do país, fortalecendo também o papel do Estado como investidor da economia. A associação do capital nacional com o estrangeiro possibilitou o crescimento econômico do país.

A política nacionalista e desenvolvimentista de Vargas foi responsável por um período de mudanças no Brasil, marcadas pela transição do modelo agrário-exportador dos anos 1930 para o industrial baseado na substituição de importações de bens de consumo. A sociedade também se modernizava, sofrendo influências da rápida industrialização e urbanização, acompanhada do desenvolvimento social e econômico. Muitas famílias deixavam o campo e migravam para a cidade, aumentando a população urbana.

Foi neste contexto que se deu o advento da televisão. A primeira emissora de televisão, TV Tupi, é fundada em 1950 em São Paulo, propriedade de Assis Chateaubriand, ligado ao conglomerado de comunicações dos Diários e Emissoras Associados.

O modelo de exploração que foi adotado para os serviços de radiodifusão ainda na década de 1930 foi o de *trusteeship model*, ou seja, o Estado deu preferência para a exploração da atividade privada comercial. (LIMA, p.28)

¹ Bolsista FAPESP de mestrado no Programa de Pós-graduação em Imagem e Som na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). e-mail: ma.rossato.f@gmail.com

O desenvolvimento da televisão se deu apoiado na publicidade, como aponta José Mario Ortiz Ramos (2004, p.42), neste processo foi fundamental a presença de atores ligados a essa área, como José Bonifácio de Oliveira Sobrinho, o Boni, e Walter Clarck, figuras que se destacaram por sua visão empresarial no desenvolvimento da TV Globo. A influência da publicidade na produção de conteúdo chega ao ponto das agências criarem e produzirem programas a serem exibidos na televisão, prática comum em 1950. Nos anos 1960 a ação da publicidade passa a ser direcionada para o espaço entre a programação, assim cabe a emissora a venda de espaço de tempo comercial e não mais de programação, intensificando sua lógica econômica. . Esta relação estabelecida desde o início marca o objetivo comercial das emissoras de televisão, que visam o lucro através da exploração de sua programação e com isso capitalizam-se e reinvestem o lucro no mercado.

Nos anos 1950 o conteúdo era majoritariamente produzido por agências de publicidades ou importado de outros países, ao contrário do que ocorreu nos Estados Unidos, onde desde cedo se estabeleceu uma parceria entre cinema e televisão. Nos anos 1950 formou-se o oligopólio bilateral, como explica José Mario Ortiz Ramos (2004, p.45), modelo que combina produção própria das emissoras com compra de filmes e seriados de produtores independentes de cinema e grandes companhias de Hollywood a fim de preencher a grade televisiva. Neste país legislação datada de 1993 proibiu as redes de televisão de consumir e distribuir mais de 30% de sua própria produção, beneficiando tanto a televisão quanto o cinema.

No Brasil o mesmo não aconteceu, no início a televisão produzia ou importava conteúdo, e na década de 1970 estruturou-se verticalmente, ou seja, as emissoras produzem, distribuem, exibem e vendem para o exterior não estabelecendo um vínculo com o cinema, que poderia alimentar a sua grade de programação, situação que perdura até os dias de hoje.

A chegada da televisão no Brasil se deu em um momento em que o país ainda era majoritariamente agrícola e a população rural. Esse fator combinado à precariedade técnica e o amadorismo das transmissões contribuíram para que a televisão não se propagasse imediatamente, concentrando-se em um público restrito e caracterizando a sua primeira fase de elitista.

Esta fase vai de 1950 a 1964 e segundo Sérgio Mattos é caracterizada “pela falta de recursos e de pessoal e pelas improvisações. ” (MATTOS, 2010, p.87). No início a programação era voltada para a elite que possuía os aparelhos de televisão, priorizando

programações culturais, porém com o aumento do número de televisores sendo vendidos as emissoras abandonaram este tipo de programação.

E é neste período que é elaborado o primeiro marco regulatório da televisão, o Código Brasileiro de Telecomunicação (CBT) de 1962, pois até então a atividade era exercida sem legislação específica, seguindo os modelos institucionais estabelecidos na década de 20 para a radiodifusão (KUROKI ITO, 2009).

Durante a elaboração do CBT o setor privado se organizou para defender seus interesses, assim foi criada a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert). A Abert, naquele momento liderada pela TV Tupi, dos Diários e Emissoras Associados, passou a pressionar o governo na defesa de seus interesses e este cedeu, como aponta Inimá Simões:

A mobilização contra as idéias do governo leva à criação da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), entidade que desde então representa os interesses das empresas de comunicação, e cuja estréia no cenário político será bastante eficiente. Basta dizer que, sob a liderança de João Calmon, representante das Emissoras Associadas, foram derrubados no Congresso Nacional 52 vetos que o presidente João Goulart havia apostado ao projeto de Código “formulado” pelo Legislativo (SIMÕES, 2004, p.21).

A Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, introduziu o CBT, que estabelece o modelo comercial privado baseado em concessões públicas, cabia ao Poder Executivo autorizar as concessões por um período de quinze anos, renovar ou cancelar. Se o Executivo não desse parecer sobre o pedido de uma emissora em até noventa dias a autorização para o funcionamento era aprovada automaticamente, o que certamente é benéfico pra as emissoras.

E deixa claro por meio do artigo 7º, capítulo I, título IV, que compete a União a exploração do serviço de radiodifusão, diretamente ou por meio de concessão, ou seja, a radiodifusão é um serviço público e as emissoras tem apenas o direito de explorá-lo, sobre determinações do Estado.

Porém, mesmo que se esforce para salientar que as emissoras são apenas concessões públicas e que a propriedade é do Estado, é possível perceber no documento que a preocupação do novo código é mais política que econômica, não se precavendo quanto à formação de monopólio, e sim garantindo a indicação por parte do governo de quem estaria à frente do Contel (Conselho Nacional de Telecomunicação).

Nos termos originais, tem-se no seu artigo 15 que o Contel” terá um Presidente de livre nomeação do presidente da República”, sem o menor compromisso com um organismo técnico capaz de coibir os eventuais abusos e desvios administrativos na pluralidade concorrencial e na sociedade. O Conselho que teve a sua composição de fundo eminentemente político, não realiza nenhuma abordagem que se aproxime de uma “concentração” de mercado, nem demonstra preocupação alguma com o fato (SIMÕES, p.40).

Então podemos apontar que o primeiro marco regulatório da televisão brasileira foi concebido visando atender interesses dos concessionários e do Estado, e não de elaborar uma política que visasse à democratização da comunicação. Sérgio Mattos aponta o balanço sobre o Código:

Ao final da década de cinquenta já existiam dez emissoras de televisão em funcionamento e, em 1962, o Código Brasileiro de Telecomunicações foi promulgado pela Lei nº 4.117, constituindo-se em grande avanço para o setor, pois, além de amenizar as sanções, dava maiores garantias às concessionárias. O Código inovou na conceituação jurídica das concessões de rádio e televisão, mas pecou em continuar atribuindo ao executivo o poder de julgar e decidir, unilateralmente, a aplicação de sanções ou a renovação de concessões (MATTOS, 2010, p.92).

O período da ditadura militar

A relação entre televisão e Estado é reforçada durante a ditadura militar, na chamada fase populista, de 1964 a 1975, quando o Estado passa a investir na criação de órgãos de comunicação, como o Ministério das Comunicações e o Conselho Nacional de Comunicação, além de leis e decretos que contribuam para o desenvolvimento técnico necessário para a consolidação de uma rede de telecomunicação nacional, tendo como objetivo promover as ideias do novo regime através dela. A função da televisão passa a desempenhar outro papel a partir da ditadura militar, a Escola Superior de Guerra (ESG) vê como estratégico o controle sobre a televisão como meio de integração nacional “A ESG, e por consequência o novo governo, via principalmente na TV uma maneira de divulgação ideológica e de manutenção do poder do atual regime. ” (KUROKI ITO, p.23).

Neste contexto destaca-se o surgimento e fortalecimento da Rede Globo. Roberto Marinho ganhou a concessão em 1957, porém a emissora só foi inaugurada oito anos depois, em 1965. Durante este período, em 1962, ele estabelece acordo ilegal com a empresa norte-americana Time-Life, onde esta investiu na nova emissora brasileira capital estimado em 1,5 milhão além de treinamento especializado, o que possibilitou a compra de equipamentos,

acesso a tecnologias e know-how. Este acordo ilegal permitiu que a Rede Globo se desenvolvesse e se diferenciasse das outras emissoras, e mesmo após as investigações quando ficou determinada a quebra do acordo e o pagamento da dívida com a Time-Life, a empresa já havia se beneficiado dos recursos e do treinamento, sendo impossível reverter a situação de favorecida.

Além do acordo outros fatores contribuíram para a hegemonia da Rede Globo, entre eles a colaboração com o regime da ditadura militar. A emissora proporcionava a integração do país, levando a propaganda governamental a todos os brasileiros. Compartilhava da mesma ideologia do governo, defendendo o nacionalismo e a modernização conservadora, funcionando também como um exemplo de sucesso dos padrões defendidos por este regime.

Um marco da parceria entre a Rede Globo e a ditadura é estreia do Jornal Nacional em 1969, primeiro programa que utiliza a infraestrutura da Rede Nacional de Telecomunicações inaugurada em 1967 pelo governo militar. A instalação desta estrutura possibilitou a consolidação do programa e a legitimação da ditadura, pois através dele foi difundido o ideal de integração nacional, a propaganda governamental e o falso clima de euforia do país. “Até certo ponto, podemos dizer então, que o Jornal Nacional é produto da articulação entre os interesses da elite política e econômica e os interesses políticos e econômicos dos militares” (GOMES, 2010, p.7).

A colaboração da Rede Globo com a ditadura militar auxiliou que esta se sustentasse no poder, e em troca a emissora teve seus interesses atendidos. O governo investiu na construção de infraestrutura que possibilitasse a disseminação da televisão no país, como a criação da Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel) em 1965, responsável por modernizar as telecomunicações e instalar a conexão via satélite. Para garantir que a programação chegasse ao público foi elaborada uma política de estímulo a crédito para compra de aparelhos televisivos, proporcionando o aumento da atuação da Rede Globo. O governo também foi responsável por altos investimentos publicitários na emissora, o que auxiliou na sua capitalização, e por “fornecer apoio político para aprovação da legislação de seu interesse ” (GOMES, 2010, p.8).

Em 1967 “o Estado passa então a ser mais enfático em seus interesses no controle dos meios de comunicação de massa, o setor privado já não mais atua tão efetivamente quando postas suas reivindicações como à época das discussões sobre o CBT. ” (KUROKI ITO, 2009, p.26). Neste período é criado o Decreto-lei 236/67, tornando o Código mais

centralizador e conservador. A criação do Ministério das Comunicações, também desta data, reforça a influência do Estado neste setor, centralizando as decisões na figura do ministro das comunicações e reduzindo a interferência de organizações privadas.

Esta foi a legislação vigente até 1988, onde algumas mudanças só ocorreram a partir da nova Constituição Federal. Enquanto isto a regulamentação da área continuou atendendo interesses privados e de governo:

As ações participativas na regulamentação do veículo observadas até então procedem desta complementaridade de interesses entre governo e setor privado (que inclui os concessionários), com uma posição mais intransigente por parte do Estado no período de regime ditatorial, mas que trazia ligações junto ao setor em outros âmbitos como na complacência com o acordo Globo/Time-life. (KUROKI ITO, p.28).

Um fator que acirra a relação entre política e televisão é o sistema de concessões de emissoras. As regras estabelecidas para o sistema de concessões fazem com que elas pareçam mais com propriedade das emissoras do que com licenças para exploração de serviço público. Como a longa concessão de 15 anos e a dificuldade de cancelar ou cassar o contrato, que só podem ser realizados por meio do Poder Judiciário ou de aprovação de dois quintos dos membros do Congresso Nacional, respectivamente.

Mesmo após o CBT proibir que políticos exercessem cargos de diretor ou gerentes das empresas concessionárias de rádio ou televisão “os políticos utilizavam-se dos mais variados artifícios e obtinham o controle de emissoras de rádio e televisão através de parentes e/ou ‘testas de ferro’, burlando normas, prazos e planos” (LIMA, 2011, p.52). Um exemplo escandaloso é a distribuição de concessões durante a ditadura militar no governo do general Figueiredo que em dois meses autorizou 91 concessões de canais de radiodifusão.

Essa relação entre as concessões e os políticos é o chamado coronelismo eletrônico, que “inclui a relação de clientelismo político entre os detentores do poder público e os proprietários de canais de televisão” (SANTOS; CAPPARELLI, 2005, p.80). Este fato é reforçado a partir da distribuição de retransmissoras afiliadas da Rede Globo, a distribuição das afiliadas encontra atores identificados com este coronelismo e domina o quadro de concessões desta emissora, estreitando sua relação com o governo e aumentando seu poder político.

Constituição de 1988

Após a volta do regime democrático, durante a elaboração da nova Constituição Federal, a questão da regulamentação da televisão foi debatida para que resultasse na elaboração de um texto dedicado à comunicação social. Pretendia-se alterar a situação vigente e democratizar a comunicação, um dos pontos abordados nesta discussão era a criação do Conselho Nacional de Comunicação.

Porém o debate contava com diversos atores e interesses. De um lado temos o setor que defendia os interesses da sociedade e pedia a democratização, como a deputada Cristina Tavares (PMDB-PE) que elaborou um relatório com a participação de grupos sociais, como a Frente Nacional de Lutas por Políticas Democráticas de Comunicação e da Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj). A proposta de criação de um Conselho como órgão autônomo e intervencionista do meio era a proposta mais democratizante e que gerou mais polêmica. Ele teria as seguintes funções:

- (a) Outorgar e renovar, ad referendum do Congresso Nacional, autorizações e concessões para exploração de serviços de radiodifusão e transmissão de voz, imagem e dados; (b) Promover licitações públicas para concessão de frequência de canais, divulgando suas disponibilidades ao menos uma vez por ano; (c) Decidir e fixar as tarifas cobradas aos concessionários de serviços de radiodifusão e transmissões de dados, imagem e som; (d) Promover a introdução de novas tecnologias de comunicação conforme a necessidade da sociedade e buscando capacitação tecnológica nacional; (e) Dispor sobre a organização e transparência das empresas concessionárias da radiodifusão, da qualidade técnica das transmissões, da programação regional, da programação em rede e da garantia de mercado para os programas das produtoras independentes. (LIMA, 2011, p.56)

Também estabelece o prazo limite de dez anos para cada concessão, entre outras medidas que visavam atualizar a regulamentação. Este anteprojeto foi derrotado na votação, o deputado Artur Távola (PMDB-RJ) apresenta Substitutivo recuperando algumas ideias que haviam sido derrotadas, negociações foram feitas e um novo Substitutivo é apresentado, porém ambos são derrotados.

Do outro lado da disputa temos o “grupo das comunicações” composto por deputados que tem interesses diretos no serviço de radiodifusão, principalmente pelo controle de emissoras devido ao falho sistema de concessões². E foi justamente um desses deputados, José Carlos Martinez (PMDB-PR), dono da concessão canal 10 de Cascavel, PR, que

² Ver LIMA, Venício “Regulação das comunicações”, cap.2 , p.62

apresentou a emenda 8B231 para o anteprojeto da deputada Cristina Tavares, a qual estendia o prazo das concessões para quinze anos, cabendo a autorização a União, contudo passando pela aprovação do Congresso Nacional, e estas só poderiam ser cassadas pelo Poder Judiciário. Essa emenda gerou uma discussão que deu origem a ‘‘questão de ordem’’, mas com a aprovação da emenda e a derrota dos que defendiam a criação do Conselho Nacional de comunicação, oito membros retiraram-se do plenário em protesto e nenhum texto foi encaminhado à comissão de Sistematização. (LIMA, 2011)

Por fim, de toda essa batalha o que resultou foi a competência dada ao Congresso Nacional para ‘‘conceder e renovar concessões de emissoras de rádio e televisão’’, como apontado no Artigo 5º e a Criação do Conselho, porém sem a mesma função, ‘‘A Emenda Martinez serviu realmente como base para o texto final, mas cedeu em alguns pontos, como na criação do tão combatido Conselho Nacional de Comunicação, porém com caráter apenas consultivo, sem qualquer poder regulador’’ (KUROKI ITO, p.40).

Os dispositivos que seriam fundamentais para um novo modelo de regulação nunca se concretizaram. Como os que Bolaño aponta: proibição do monopólio e oligopólio, preservação de finalidades educativas e culturais, proteção à cultura regional e estímulo à produção independente, o que faz com que ele afirme ‘‘A falta dessa regulamentação acaba preservando, na prática, o velho modelo’’ (BOLAÑO, 2007, p.21)

Conclusão

Esse histórico sobre os marcos regulatórios no serviço de radiodifusão marca a intensa participação do Estado na consolidação da televisão, desde a instalação da infraestrutura necessária para a realização da atividade até a criação de legislação específica para o setor, que ao longo da história beneficiou as concessionárias e a exploração comercial deste serviço público.

Ficou demonstrado o grande poder político que os grupos privados de comunicação detêm devido às legislações falhas, ou a falta de interesse por parte do governo de estabelecer uma regulamentação efetiva para o setor. Pois, as legislações criadas não combatem o

monopólio e oligopólio, não se preocupam em estimular a produção independente e regional e nem em democratizar os meios de comunicação.

Este grande poder político que as emissoras acumularam ao longo dos anos criou uma relação de poder com o governo que perdura até os dias de hoje. Destaca-se a Rede Globo, que é capaz de influenciar tanto o Congresso Nacional como o Executivo na defesa de seus interesses. Um exemplo de seu poder no Congresso é o caso da mudança da legislação que passou a permitir a entrada de capital estrangeiro nos serviços de radiodifusão. A empresa que sempre se posicionou contrária à participação deste tipo de capital se endividou, e em 2002 viu como uma solução possível o acesso a este tipo de recurso financeiro. Gozando de influência no campo político e exercendo o lobby, a ementa foi aprovada no dia 20 de dezembro de 2002, alterando a legislação e permitindo a participação de capital estrangeiro nas empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens. Com o acesso a este capital, as Organizações Globo conseguiram superar seu endividamento.

O “avanço” conseguido por meio da Constituição que determina a aprovação das concessões pelo Congresso Nacional, ao mesmo tempo em que tenta tornar mais democrática as outorgas de concessões, também gera um problema, pois muitos deputados têm interesses diretos nas concessões, então se “cria uma situação absurda, na qual um membro de um dos poder concedentes – o Congresso Nacional – se confunde com o próprio concessionário.” (LIMA, 2011, p.87)

Apesar de a Constituição estabelecer princípios a serem seguidos pelos serviços de radiodifusão, como o Artigo 221 que determina a preferência por finalidades educativas, culturais e artísticas, estímulo à produção independente e regionalização da produção, respeito a valores éticos; e o Artigo 223 que adverte sobre “o princípio da complementariedade entre os sistemas privado, público e estatal”; nenhum desses princípios é utilizado como critério para a outorga e cancelamento das concessões, o que resulta em não comprometimento por parte das concessionárias.

Por mais ultrapassada que esteja a legislação é ela que ainda regula o setor de radiodifusão, algumas tentativas de mudar este quadro foram realizadas, como a Lei Geral de Telecomunicação e a proposta de criação da Ancinav, ambas frustradas devido ao alto poder econômico, político e de influência que as emissoras de televisão conseguiram ao longo dos anos. A aparente incapacidade do Estado regular o setor de radiodifusão gera a piada no meio: no Brasil, a televisão é concessão do Estado ou o Estado é uma concessão da televisão?

Referências bibliográficas

- BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. *Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?* São Paulo: Paulus, 2007.
- BRITTOS, Valério Cruz; *Rede Globo: 40 anos de hegemonia e poder.* São Paulo: Paulus, 2005.
- GOMES, Itanita Maria. O Jornal Nacional e as estratégias de sobrevivência econômica e política da Globo no contexto da ditadura militar. In: *Revista FAMECOS*, Vol 17, n.2, p.5-14, 2010.
- KUROKI ITO, Carlos. *Regulamentação da TV no Brasil: interesses da sociedade e aberturas participativas.* Dissertação de mestrado, São Paulo, Faculdade Cásper Líbero, SP, 2009.
- LIMA, Venício A. de. *Regulação das comunicações: história, poder e direitos.* São Paulo: Paulus, 2011.
- MATTOS, Sérgio. *História da televisão brasileira: uma visão econômica, social e política.* Petrópolis: Editora Vozes, 2010.
- RAMOS, José M. O. *Cinema, televisão e publicidade: cultura popular de massa no Brasil nos anos 1970-1980.* São Paulo: Annablume, 2004.
- SIMÕES, Inimá. *A Nossa TV Brasileira: Por um Controle Social da Televisão.* São Paulo: SENAC, 2004.