

O oligopólio privado das comunicações como herança arbitrária do Estado brasileiro

Carlos Augusto Locatelli

Resumo

Analisa a trajetória do setor de mídia no Brasil, detendo-se particularmente nas relações entre o Estado e as empresas privadas que se tornaram os principais agentes do sistema de comunicação. Procura demonstrar que a atual estrutura de mercado e a dinâmica da concorrência foram conformadas, em grande parte, pela forte intervenção do Estado. Além de optar por um modelo privado, o Estado construiu ao longo do tempo diversos mecanismos que limitaram a livre concorrência e praticamente determinaram, a priori, vencedores e vencidos. Entende a atual estrutura de oligopólio privado como uma herança arbitrária para com a sociedade. Diante disso, em uma linha de advocacy, credita ao Estado um papel ativo no processo de reconfiguração do setor, sobretudo a partir da I Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), no sentido de apresentar posições e executar ações que contribuam para corrigir as distorções historicamente criadas.

Palavras-chave:

Comunicação, Políticas de comunicação, Regulação

Private oligopoly of communication as an arbitrary inheritance of the Brazilian State

Abstract

The article analyzes the trajectory of the media sector in Brazil, particularly the relations between the State and the private companies that have become main agents of the communication system. It seeks to demonstrate that the current market structure and competition dynamics were conformed largely by the strong intervention of the State. Besides opting for a private model, throughout time the State has built several mechanisms that have limited free competition and practically determined winners and losers a priori. The study understands the current structure of private oligopoly as an arbitrary inheritance for society. In face of this and through an advocacy perspective, the article grants the State an active role in the sector's reconfiguration process, especially through the I National Conference of Communication (Confecom), aiming to present positions and execute actions that could contribute to correct historical distortions.

Key words:

Communication, Communication policies, Regulation

Sobre o autor

Graduado em Jornalismo pela Universidade Federal de Santa Catarina (1990), mestre em Economia pela Universidade Federal de Santa Catarina (2001), doutorando do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Informação PPGCOM/UFRGS (2008). Professor assistente da Universidade Federal de Santa Catarina. npe@cce.ufsc.br

Apesar da refração e intermitência do governo Lula em seus dois mandatos na questão da comunicação, o setor de mídia no Brasil tornou-se objeto de um intenso debate nos últimos anos, especialmente a partir do acirramento da discussão em torno da mudança do padrão do segmento de televisão aberta de analógico para digital. Entretanto, longe de encerrar o debate, a definição de um padrão e a implantação da TV digital terrestre, bem como a permanência na agenda pública e política de assuntos correlatos, entre eles a participação das empresas de telecomunicações no setor, a operação de uma TV pública de abrangência nacional e o PL 29, são apenas partes ou etapas de um processo maior, que diz respeito à redefinição da função social das comunicações de massa e que tem como desafio inexorável, a exemplo recente de dezenas de países de todo mundo, desregular e reregular o próprio setor, diante das mudanças e pressões crescentes nos planos econômico, social e cultural.

Apesar da intensificação, o debate sobre políticas de comunicação ainda está restrito a espaços públicos específicos, alguns espaços privados (em torno dos interesses das concessionárias de radiodifusão e as empresas de telefonia) e muito pouco na esfera do Estado, embora o governo federal finalmente tenha convocado a I Conferência Nacional DE Comunicação para discutir o tema, após intensa pressão da sociedade civil.

Nesse sentido,

as políticas de comunicação no Brasil encontram-se, portanto, hoje, em numa encruzilhada histórica, tendo em vista que o próprio mercado exige a intervenção. Todos os temas deveriam estar postos na mesa, nessas condições, para amplo debate, tratando-se de nada menos que a possibilidade de fazer avançar a democratização da comunicação, a exploração das promessas da digitalização e da interação e a universalização do acesso em condições crescentemente igualitárias (sendo preciso definir metas muito objetivas). (BOLAÑO e BRITTOS, 2007, p. 253).

Encruzilhada histórica, intervenção, mesa de negociações. A citação acima converge para um ator social e vai de encontro a uma conclusão cada vez mais convergente: o Estado precisa assumir seus compromissos constitucionais e ter um papel ativo nesse processo, seja como agente, formulador e indutor. A questão cristaliza-se em RAMOS e SANTOS (2007) e SARAVIA, MARTINS e PIERANTI (2008), de onde se extrai que neste momento o Estado deveria, entre outros pontos:

- Optar entre o conceito de interesse público atrelado à comunicação (que remete à lógica privada) ou de serviço público (garantindo um direito ao cidadão);

Apesar da intensificação, o debate sobre políticas de comunicação ainda está restrito a espaços públicos específicos, alguns espaços privados (em torno dos interesses das concessionárias de radiodifusão e as empresas de telefonia) e muito pouco na esfera do Estado

- Reconhecer que é o agente central da definição entre uma opção de mercado (ao retirar-se do cenário) ou democratização dos serviços (ao permanecer);
- Questionar as posições do Executivo, do Legislativo e do Judiciário no sentido de conferir aos serviços de radiodifusão o tratamento dispensado a um serviço público;
- Estabelecer as diretrizes e a regulação estatal para a defesa do interesse coletivo;
- Concentrar suas ações no campo da regulação da concorrência entre os grupos;
- Reconhecer que o tema refluí sistematicamente no Congresso Nacional e o Executivo não faz jus de suas prerrogativas legislativas;
- Adotar uma nova posição quanto ao uso das verbas publicitárias públicas.

De modo preliminar, este trabalho procura contribuir nessa direção, a partir da perspectiva teórica da economia política da comunicação e de uma análise histórica do próprio setor, tensionando o argumento de que sua atual estrutura e dinâmica é resultado de uma trajetória particular e complexa, na qual a constituição, o sucesso e o insucesso das firmas e das mídias dependeram, em grande parte, do grau de interferência direta e indireta e do relacionamento com o Estado. (LOCATELLI, 2001)

A relação Estado e empresas de mídia: uma perspectiva histórica

Logo no nascimento do setor de mídia no Brasil, no início do século XIX, as contradições entre a situação dos dois primeiros jornais vão antecipar quase que de maneira caricatural uma característica que se tornaria imprescindível para a compreensão da trajetória das firmas e do próprio setor: em cada momento vão existir empreendimentos alinhados ou contrários ao governo. Com diferentes intensidades ao longo do tempo, a lógica sempre estará presente, especialmente em momentos de crises institucionais, e, como se verá neste trabalho, será decisiva para definir vencedores e vencidos.

No caso, de um lado estava a Gazeta, estatal, legalista, alinhado e defensor do governo, que de fato era o próprio dono da firma. Posteriormente, o dono privado da firma que alinhava-se total ou parcialmente ao governo ocupou esta posição. Com isso tinha acesso a todas as benesses que um governo pode conceder: facilidades para importação de equipamentos, crédito subsidiado, vantagens fiscais e operacionais, vista grossa em parcerias com estrangeiros e oportunidades. Do outro lado, estava o Correio, oposição declarada, lutando com dificuldade pela sobrevivência, hostilizado pelo governo e por seus aliados. Neste caso a hostilidade se deu de forma direta. Mais tarde, no caso de outras

Este trabalho procura contribuir nessa direção, a partir da perspectiva teórica da economia política da comunicação e de uma análise histórica do próprio setor, tensionando o argumento de que sua atual estrutura e dinâmica é resultado de uma trajetória particular e complexa, na qual a constituição, o sucesso e o insucesso das firmas e das mídias dependeram, em grande parte, do grau de interferência direta e indireta e do relacionamento com o Estado

empresas que assumiram a causa oposicionista, além da hostilização direta em alguns momentos (desapropriação, censura, intervenção etc), as dificuldades para o pleno funcionamento das firmas vão acontecer também por outros meios de coerção, às vezes legais (controle ao acesso e renovação de concessões, por exemplo), às vezes econômicas (corte de verbas publicitárias de empresas públicas e privadas alinhadas com o governo).

Pode-se dizer também que aproximadamente até 1870 os jornais brasileiros mantiveram como características a inexistência de uma lógica capitalista em suas atividades, uma vez que eram, via de regra, ligados a correntes ou partidos políticos, além de manterem uma forte simbiose com os movimentos literários. A partir dessa década, em sintonia com as mudanças na estrutura socioeconômica do país, surgiria então o que se poderia chamar de primeiras empresas jornalísticas brasileiras, muitas delas já na forma de sociedades anônimas, como A Província de São Paulo (fundada em 1875, atual O Estado de São Paulo) e o Jornal do Brasil (1891). É fato também que durante todo século XIX, em momentos de agitação política surgiam miríades de novos empreendimentos. Mas em geral eles desapareciam com a causa que os motivou a existir.

O relato do correspondente francês Max Leclerc, feito em 1889, ilustra a situação daquele período:

A imprensa no Brasil é um reflexo fiel do Estado nascido do governo paterno e anárquico de D. Pedro II: por um lado, alguns grandes jornais muito prósperos, providos de uma organização material poderosa e aperfeiçoada, vivendo principalmente de publicidade, organizados em suma e antes de tudo como uma empresa comercial (...). Tais jornais apresentam uma certa independência (...). Em torno deles, a multidão multicolor de jornais de partidos, que, longe de bons negócios, vivem de subvenções desses partidos, de um grupo ou de um político e só são lidos se o homem que os apóia está em evidência ou é temível (LECLERC, apud SODRÉ, 1995, p. 252).

Após a Proclamação da República, os governos de Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto determinaram o fechamento de jornais em todo o país, inaugurando uma prática repetida ao longo do século seguinte e expondo uma nascente república pouco tolerante com a imprensa em relação ao Segundo Império. BAHIA (1990)

A década de 1920 assistiu o surgimento de novas empresas e o fortalecimento de alguns segmentos. O rádio apareceu em 1923, delineando uma série de possibilidades e sinergia entre os segmentos da mídia. As revistas, com raízes lançadas no último quarto do século XIX, ganharam novo impulso com o surgimento

Após a Proclamação da República, os governos de Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto determinaram o fechamento de jornais em todo o país, inaugurando uma prática repetida ao longo do século seguinte

de O Cruzeiro em 1928. Nesse período também foram fundados dois dos quatro grandes jornais brasileiros da última metade do século XX: O Globo e a Folha da Manhã. O rádio tornou-se o primeiro grande veículo de massa, com redes de alcance nacional, e deu experiência técnica e profissional para o desenvolvimento da televisão nas décadas seguintes, além de abrir as portas de um gênero que se tornaria chave para o crescimento dos meios de comunicação no final do século XX: o entretenimento.

Com tantas oportunidades, seria natural que nesse período aparecessem – como de fato apareceram – dezenas de novos empreendedores, a maior parte jornalistas de ofício que montavam seu próprio negócio com o apoio de alguma corrente política, em geral do governo, graças à simplicidade, difusão e barateamento das tecnologias de impressão. Entre eles nomes que terão grande participação na imprensa nas décadas seguintes, tais como Assis Chateaubriand e Irineu Marinho.

A revolução de 1930 e a política adotada por Getúlio Vargas para o setor seria um prenúncio de um novo modelo de regulação formal e informal da mídia, visando quase que exclusivamente seu controle pelo Estado e por proprietários “de confiança” do Estado, que se consolidaria até hoje. Ao longo de 15 anos, Vargas determinou o fechamento de dezenas de jornais, revistas e rádios, instituiu uma forte censura e determinou a prisão de empresários e jornalistas.

Além disso, em 1931 instituiu a Regulamentação das Comunicações, que deu poderes exclusivos ao presidente para definir quem receberia as concessões de rádio, mecanismo legal que teria grande implicação na formatação do setor nas décadas seguintes. No texto constitucional de 1934 apareceria pela primeira vez uma referência sobre a propriedade das empresas, garantindo que a publicação de livros e periódicos independia da licença do poder público, garantindo que a entrada neste mercado era livre. No mercado radiofônico, entretanto, só poderia constituir-se empresário quem fosse escolhido pelo presidente. Simultaneamente à promulgação da Constituição, o governo baixou o Decreto 24.776, que entre outras medidas definiu que estrangeiros não poderiam ser proprietários dessas empresas, impedindo assim a possibilidade de concorrência estrangeira. Para operacionalizar o controle sobre as empresas, Vargas criou órgãos especializados que, apesar de extremamente autoritários, perpetuariam sua lógica na estrutura do Estado brasileiro.

Apesar da relativa abertura durante o enfraquecimento do regime de Vargas, a imprensa continuaria sob vigilância direta durante o governo do general Eurico Gaspar Dutra. Tanto que a constituição de 1946 corroborou a decisão tomada em 1934, de que as empresas jornalísticas deveriam pertencer a cidadãos brasileiros, impedindo também o seu controle por meio de pessoas jurídicas ao portador, mesmo que brasileiras.

A revolução de 1930 e a política adotada por Getúlio Vargas para o setor seria um prenúncio de um novo modelo de regulação formal e informal da mídia, visando quase que exclusivamente seu controle pelo Estado e por proprietários “de confiança” do Estado, que se consolidaria até hoje

Quando Vargas assumiu o poder pela segunda vez, em 1950, não reunia mais as condições para subjugar as empresas de mídia como fizera em seu primeiro governo. Mas tinha em mãos outros mecanismos – como os créditos oficiais subsidiados. Com ele, a partir de 1951, utilizou o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal para conceder vultosos financiamentos – a maior parte sem garantias reais – para vários empresários de confiança, entre eles Samuel Wainer. Vargas também inauguraria uma prática política que se tornaria comum nas décadas seguintes: a concessão de canais de rádio e da emergente televisão para aliados, e, no limite, até para acalmar opositores.

Mesmo sendo fundamentais para as sociedades democráticas, as concessões, outorgas e permissões de rádio e televisão no Brasil nunca foram discutidas pela sociedade, embora sua obtenção se transformasse em grande fonte de poder econômico e político para quem a obtivesse. Prevaleceu sempre um viés técnico, alicerçado na suposição da neutralidade tecnológica, oportuno para justificar as escolhas feitas. A proliferação de canais começou durante o governo de Juscelino Kubitschek, moldou-se de forma decisiva com a implantação do Código Brasileiro de Telecomunicações¹ e acentuou-se com uma série de mudanças legais e institucionais instauradas após o golpe de 1964, culminando com a distribuição ocorrida durante o governo de José Sarney, parte das negociações pelo quinto ano de mandato, definindo a conformação atual da imprensa brasileira.

Nesse contexto, o caso da TV Globo e sua rede é emblemático. Para sua constituição e expansão inicial, o governo federal, além de fornecer concessões nos maiores mercados, permitiu aporte de capital estrangeiro, proibido constitucionalmente. A partir dessa situação privilegiada, a Globo se desenvolveu rapidamente nas áreas técnica, de produção e financeira, pois estava estruturada sob um modelo empresarial “muito além do panorama local, em que predominavam empresários apegados a esquemas familiares, atrelados ao Estado paternalista e envolvidos em permanentes conflitos e indefinições administrativas” (STADNIK, 1994, p. 20). De dona de um único canal no Rio de Janeiro, em 1965, no início dos anos 80 abocanhava 60% das verbas publicitárias do país e 70% das verbas de televisão, o que lhe dava o status de quarta maior rede de televisão do mundo. Uma situação que praticamente inviabilizou qualquer tipo de concorrência, relegando as demais emissoras a posições marginais do mercado.

A tolerância do acordo Globo-Time-Life, embora tenha sido alvo de uma CPI, abriu um precedente para o que HERZ (1991, p. 211) denomina de “situação de fato” no setor de mídia, em que sistematicamente à margem da lei vai se impondo um modelo de televisão ao país, voltado para o interesse privado e beneficiando,

¹ O histórico da tramitação do Código Brasileiro de Telecomunicações desenvolvido por MARTINS (2007) demonstra as disputas e relações que se estabeleceram em torno do controle do texto entre a presidência da república, outras áreas do executivo federal, o Congresso Nacional e os radiodifusores.

sobretudo, os empresários e o governo, onde “a legislação serve apenas para legitimar as políticas que o governo, e particularmente o Ministério das Comunicações, decide adotar”.

Outro fato sancionado nas esferas oficiais contribuiu para aumentar o poder de mercado e consolidar as posições da Globo numa arena supostamente capitalista. Em 1971, quando o modelo de redes de televisão já estava delineado, ao substituir o sistema de transmissão em preto e branco, o governo federal optou pelo sistema em cores PAL, vindo da Alemanha, e rebatizado aqui de PAL-M. Se entre os consumidores a mudança tecnológica poderia ser postergada, pois o custo dos novos aparelhos era muito elevado, entre as emissoras, quase todas em situação financeira difícil, isso significava a necessidade de investimentos imediatos para a substituição de todos os equipamentos. O que se viu foi que somente a Globo teve condições de fazê-lo rapidamente.

A partir desse momento, a grande concorrente da Globo, a Tupi, que já vinha enfrentando problemas administrativos, financeiros e políticos desde o golpe de 1964, ampliados pela doença e morte de Chateaubriand, no final da década, não conseguiu mais competir com a Globo, que durante muitos anos praticamente não teve concorrentes.

No governo do general João Batista Figueiredo, a política de comunicação corroborou a tendência de opção do Estado pelas grandes empresas privadas, especialmente na área de televisão, entendendo este modelo, na avaliação de HERZ (1991) como “natural” para o Brasil. Durante esse período, as firmas de televisão fortaleceram também complexas redes que expressam a aliança entre as elites nacional e regional, conciliando interesses do cabeça da rede e das emissoras afiliadas regionais.

Concebido no âmbito da Doutrina de Segurança Nacional, o sistema de redes favoreceu a todos os envolvidos na negociação, exceto à sociedade civil. Beneficiou o Estado, porque evitou a concentração de poder em um único dono, ao mesmo tempo em que conquistava aliados com centenas de concessões. Segundo, aos cabeças de rede, que passaram a contar com uma estrutura muito forte de mercado, capaz de proporcionar um grande impulso nos negócios. Terceiro, aos empresários regionais do setor, porque do dia para a noite ganharam poder, passaram a participar de uma fatia do bolo publicitário nacional, além de receber programação de qualidade e novas tecnologias a que dificilmente teriam acesso. E, finalmente, favoreceu às agências de publicidade e as grandes empresas oligopolistas do país, que necessitavam desse mecanismo nacional para aumentar rapidamente as vendas. Como tendência, observa-se neste período a rápida proliferação de monopólios regionais de televisão, rádio e jornais, quase sempre nas mãos de grupos ligados a uma cabeça de rede nacional, em muitos casos pertencentes a políticos.

Concebido no âmbito da Doutrina de Segurança Nacional, o sistema de redes favoreceu a todos os envolvidos na negociação, exceto à sociedade civil

Ainda durante o regime militar, é preciso lembrar, rápida ou lentamente, legal ou ilegalmente, de forma “pacífica” ou violenta, muitas empresaspositoras ao regime foram eliminadas. De dezembro de 1968 a junho de 1978, a mídia esteve sob censura. Além de Correio da Manhã e Última Hora, entre o final dos anos 60 e meados dos anos 70, cerca de outros 10 jornais e revistas importantes até então fecharam as portas, entre eles O Cruzeiro, Diário de São Paulo, Diário Carioca, Diário de Notícias e A Gazeta.

A exemplo de outros momentos da história brasileira, como na questão da abdicação de D. Pedro I, nas revoltas do século XIX e na revolução de 1930, após 1964 também observa-se o aparecimento de muitas pequenas empresas e até mesmo cooperativas de jornalistas, que tentaram se estabelecer no mercado oferecendo produtos editorialmente de oposição ao regime. Mas elas estavam imersas em um jogo que está longe de ser considerado a arena capitalista. Não tinham acesso à publicidade governamental ou privada, seus integrantes foram vítimas de coação e violência física, com a explosão de bombas em suas sedes (caso do Jornal Opinião, em 1976, no Rio de Janeiro) e sua produção foi apreendida em muitas oportunidades.

Mas se batia duramente de um lado, o governo acariciava algumas empresas de outro. Nesse sentido, editou um decreto de 1967 que concedeu pesados estímulos às indústrias de papel e artes gráficas, por exemplo, isentando de impostos a importação de papel imprensa, para atender sua crescente demanda. Ainda nos anos 70 o governo brasileiro também tornou-se o maior anunciante individual do país, sendo ao mesmo tempo, segundo BORIN (1993, p. 71), “a principal força econômica compelindo o crescimento dos meios de comunicação de massa, além de proporcionar ao mesmo tempo apoio técnico e financeiro, e também a principal força política exercendo controle sobre os veículos de comunicação”.

No início dos anos 80, ocorre uma nova e importante mudança de contexto. Endividadas pelos projetos feitos durante o milagre brasileiro, muitas empresas do setor desabaram com a desaceleração da economia. Para dar conta disso foi a chamada “operação hospital”, executada pelo governo federal, que, por meio das resolução 796 do Banco Central, concedeu créditos subsidiados às empresas jornalísticas.

Com o fim da ditadura militar, muitas das formas de ação do Estado no setor foram abolidas, sobretudo as de coação, mantendo-se, entretanto, outras. No governo de José Sarney, especialmente em seu último ano, foram distribuídas centenas de novas concessões de rádio e televisão.

Nos anos 80, embora as empresas brasileiras tenham permanecido praticamente à margem da concorrência, das mudanças tecnológicas e mercadológicas que ocorriam no exterior, protegidas pela reserva de mercado, esse período marca definitivamente

Com o fim da ditadura militar, muitas das formas de ação do Estado no setor foram abolidas, sobretudo as de coação, mantendo-se, entretanto, outras. No governo de José Sarney, especialmente em seu último ano, foram distribuídas centenas de novas concessões de rádio e televisão

o que se poderia chamar de modernidade brasileira da indústria de comunicação. (WAINBERG, 1996) Observa-se o crescimento discreto das tiragens dos jornais, a grande expansão do número de emissoras de rádio e televisão, e, principalmente, uma crescente participação da televisão no bolo publicitário, penalizando de maneira irreparável os grupos que não tinham essa mídia.

Nos anos 90, a partir dos marcos determinados pelo Estado nas décadas anteriores, o setor viveu um período em que a “livre concorrência” predominou no mercado. A estrutura dos principais grupos foi reorganizada a partir da abertura da economia brasileira, no início da década, tanto pelo aproveitamento das oportunidades tecnológicas que surgiram (TV fechada, TV digital, Internet etc) quanto pela busca de novas áreas de negócios, na tentativa de reproduzir sob as condições locais as estratégias dos conglomerados internacionais do setor.

SANTOS (2008) avalia que o modelo de comunicação no Brasil afastou-se dos modelos internacionais mais conhecidos. Na contramão das experiências recentes, além da lógica clientelista em que outorgas se tornaram moeda política, gerando o “coronelismo eletrônico”, que pouco tem de capitalismo segundo a autora, há um deslocamento da centralidade do interesse privado (em detrimento do interesse público) para o interesse político e religioso (em detrimento do interesse econômico); a fixação de marcos distintos para radiodifusão e telecomunicações e a ausência de transparência sobre propriedade e afiliação da radiodifusão.

Mudança democrática de uma herança arbitrária

A discussão sobre possibilidades de mudanças dessa herança arbitrária precisa considerar uma variável decorrente do texto aprovado na Constituição de 1988: o papel do Executivo Federal e do Congresso Nacional para outorgar e renovar concessões, permissões e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

Ao contrário dos fatos apresentados neste trabalho, onde quase sempre preponderou a imposição do Executivo, o novo texto constitucional tem a vantagem inibir atos unilaterais de quem ocupa o Executivo mas, na prática, limita as possibilidades concretas de mudança no *status quo* dos atuais concessionários. Observa-se no artigo 223 da CF que a não-renovação depende de 2/5 do Congresso Nacional, fato praticamente improvável uma vez que, no atual mandato, cerca de 160 deputados e senadores detém concessões, constituindo-se também em um dos mais fortes lobbies na Câmara e no Senado. De certo modo, se após a sua promulgação o texto dificultou o uso das concessões pelo Executivo, também funcionou pragmaticamente como uma Lei do Ponto Final em relação ao passado comunicações.

A discussão sobre possibilidades de mudanças dessa herança arbitrária precisa considerar uma variável decorrente do texto aprovado na Constituição de 1988: o papel do Executivo Federal e do Congresso Nacional para outorgar e renovar concessões, permissões e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens

É sob essa nova configuração legal e política que alguns dos grandes movimentos recentes que modificaram, tinham potencial de modificar ou ainda podem modificar o setor de comunicação, ocorridos após a promulgação da Constituição de 1988, precisam ser discutidos: a Lei do Cabo; a nova redação do artigo 222 da Constituição Federal, que permitiu a participação de capital estrangeiro no setor; a proposta da criação da Ancinav; o projeto de implantação da TV digital terrestre e a tramitação em curso do Projeto de Lei 29, que re-regulamenta em grande medida as comunicações e as telecomunicações no país.

Não é objetivo deste trabalho realizar uma análise detalhada de cada um desses casos. Mas interessa observar algumas características comuns aos processos de mudança do artigo 222 e do PL 29: eles não surgem do executivo, representam interesses de grupos privados e religiosos (legítimos, diga-se de passagem), as propostas recebem dezenas de emendas no Congresso Nacional, o processo legislativo é lento (nove anos no caso do capital estrangeiro, três anos até o momento no caso do PL 29), as negociações políticas são cercadas por fortes lobbies, as decisões finais tendem a beneficiar muito mais pontos favoráveis ao interesse privado que o interesse público, entendido aqui como o conjunto de propostas apresentadas pela sociedade civil organizada.

No caso da Ancinav e da implantação da TV digital terrestre, ambos tiveram origem no Executivo, mas foram tratadas de modo distinto. A iniciativa da Ancinav, que tinha em seu projeto original características muito próximas de uma agência reguladora, foi do Ministério da Cultura e da Casa Civil em julho de 2004. Mas ao vazar para a imprensa teve tamanha rejeição pelas empresas de comunicação e o Congresso Nacional que foi formalmente sepultada pelo próprio executivo em 2005, materializando de forma singular a adoção da linha de menor conflito do atual governo diante do tema comunicação. O processo de definição de TV digital terrestre, por outro lado, partiu da Anatel em 1999, foi assumido diretamente pelo governo Lula em setembro de 2003 e finalizou um ciclo com o início das transmissões em São Paulo em dezembro de 2007. Mesmo assim, a transição ainda se estenderá, no mínimo, até 2016. Importante frisar que embora tivesse a abertura para debates e consultas públicas, o processo recebeu um tratamento com claro viés tecnológico, beneficiando as posições das emissoras que preferiam um determinado padrão (japonês), e como um assunto de comércio internacional (CABRAL FILHO, 2008). Desta forma, as potenciais mudanças na estrutura do setor e de democratização da comunicação decorrentes das oportunidades que a nova tecnologia poderia gerar ficaram apenas no discurso oficial e dos radiodifusores.

Reconhecimento de uma dívida?

O esforço de resgate de fatos históricos procura demonstrar o papel decisivo do Estado, sobretudo em períodos autoritários, na conformação da atual estrutura e dinâmica do setor de meios

O esforço de resgate de fatos históricos procura demonstrar o papel decisivo do Estado, sobretudo em períodos autoritários, na conformação da atual estrutura e dinâmica do setor de meios de comunicação

de comunicação. E também que, ao contrário do discurso liberal articulado pelos donos da mídia, as empresas existentes hoje não são o resultado de processos de concorrência. O entendimento é que foram, principalmente, as intervenções e as ingerências do Estado os elementos decisivos para definir a estrutura e a dinâmica atual do mercado de meios de comunicação.

Fica evidente a utilização por parte do Estado de instrumentos que configuraram uma estrutura setorial privada voltada a perpetuar o privilégio historicamente concedido a empresas alinhadas com o poder estatal, e capaz de igualmente cercear as empresas ou grupos que não apóiam o poder. Por intermédio desse jogo, que envolveu regulação, regulamentação, coação, controle da publicidade estatal, pressão sobre anunciantes privados, concessões de radiodifusão, subsídios, entre outros, o Estado acabou determinando quais seriam de fato as empresas vencedoras em um mercado hipoteticamente “capitalista”. Ora, em períodos em que as regras estão postas e em tese são iguais para todos os participantes, pode ser que elementos concretos de competitividade, inovação, e capacidade empresarial tenham feito ou façam uma ou outra empresa crescer mais rapidamente. Mas, certamente, não se pode dizer que as empresas que hoje estão aqui atuando sobreviveram a um jogo capitalista. Elas sobreviveram essencialmente por conseguirem, simultaneamente, moldar e moldar-se às regras institucionais determinadas pelo Estado, que invariavelmente as beneficiou no momento seguinte. (LOCATELLI, 2001)

Reconhece-se que questões ligadas à tecnologia e concorrência, entre tantas, foram decisivas em cada um dos períodos. Porém, os momentos em que esses fatores são decisivos sempre foram precedidos e balizados pelo Estado. Ou seja, trata-se de momentos em que a concorrência tem limites claros, com agentes (e suas forças) determinados pelo Estado. Conforme se viu no último item deste trabalho, a transferência de atribuições do Executivo para o legislativo após a Constituição de 1988 teve como vantagens dificultar o uso de boa parte dos mecanismos que distorceram o setor de mídia brasileiro ao longo desse processo. Mas, em contrapartida, tornaram muito difícil a alteração do atual estrutura face a forte presença de concessionários no Congresso Nacional, resultando em decisões que incorporam apenas residualmente ao interesse público.

A convocação da I Conferência Nacional de Comunicação pode ser o primeiro passo para o Estado brasileiro – o governo Lula especificamente - reconhecer essa dívida histórica com as políticas públicas de comunicação e modificar sua postura política, no sentido de participar do evento com posições que contribuam para corrigir as distorções existentes. Mesmo que numericamen-

Ao contrário do discurso liberal articulado pelos donos da mídia, as empresas existentes hoje não são o resultado de processos de concorrência. O entendimento é que foram, principalmente, as intervenções e as ingerências do Estado os elementos decisivos para definir a estrutura e a dinâmica atual do mercado de meios de comunicação

te inferiorizados em número de delegados da I CNC em relação a Sociedade Civil (40%) e a Sociedade Civil Empresarial (40%), o Estado (20%) ou o Poder Público como se refere o Regimento Interno, fará o papel de fiel da balança, senão o da própria balança, uma vez que a Conferência tem como “objetivo geral a formulação de propostas orientadoras de uma Política Nacional de Comunicação”.

Isso porque, como aponta SUBIRATS (2001), quando se trata de políticas públicas nem o reconhecimento dos problemas provoca automaticamente soluções, nem as soluções escolhidas são as que se mostram melhores. Em um campo marcado por disputas políticas e econômicas, o que se efetiva é resultado da força dos instrumentos econômicos, políticos e cognitivos dos agentes envolvidos, inclusive os do Estado. No Brasil, considerando que entre 2003 e 2008 o governo federal promoveu 51 conferências nacionais e programou cerca de 15 até 2010 (ALMEIDA, 2009), é preciso registrar as conclusões oportunas de SANTOS JUNIOR (2009) sobre a transformação das “propostas orientadoras” de uma conferência em políticas públicas. Estudando a relação entre as conclusões do Fórum Nacional de Reforma Urbana e as políticas do Ministério das Cidades durante o primeiro mandato do governo Lula, o autor observa que o êxito dessa transposição depende fundamentalmente do perfil e do compromisso do governo com a questão, da natureza do conflito e das mudanças que se dão no âmbito da própria agenda. E, ressalta ele, este é um processo em que há risco de retrocesso.

Referências

- ALMEIDA, Gérson. *Conferências Nacionais: participação nacional no Governo Federal*. Disponível em http://www.portalfederativo.gov.br/pub/Inicio/ApresentacaoSasfMaio/Participacao_Social_SAF_290420091.pdf. Acesso em 8 de setembro de 2009
- BAHIA, Juarez. *Jornal, história e técnica*. 4. ed., rev. e aum. São Paulo: Atica, 1990
- BOLAÑO, César Ricardo Siqueira e BRITOS, Valério Cruz. *A televisão brasileira na era digital: exclusão, esfera pública e movimentos estruturantes*. São Paulo : Paulus, 2007
- BORIN, Jair. *Imprensa, empresas e negócios: um perfil quantitativo-qualitativo do mercado da notícia no Brasil*. 1993. Tese de livre-docência para a ECA, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- CABRAL FILHO, Adilson Vaz. *Teses interativas sobre um debate analógico sobre a novela da implementação da TV digital no Brasil*. Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho “Economia Política e Políticas de Comunicação”, do XVI Encontro da Compós. Curitiba, 2007. Disponível em http://www.compos.org.br/data/biblioteca_216.pdf

- HERZ, Daniel. *A história secreta da rede Globo*. 14. ed. Porto Alegre: Ortiz, 1991.
- LOCATELLI, Carlos. *Livre e sob controle: o desafio de regular a mídia no Brasil*. 2001. Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- MARTINS, Marcus A. O histórico legal das comunicações no Brasil e a tramitação do Código Brasileiro de Telecomunicações. In.: RAMOS, Murilo César e SANTOS Suzy (orgs.). *Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas*. São Paulo : Paulus, 2007
- PORTARIA No- 667, DE 2 DE SETEMBRO DE 2009. *Diário Oficial da União*. Nº 169, quinta-feira, 3 de setembro de 2009
- RAMOS, Murilo César e SANTOS Suzy (orgs.). *Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas*. São Paulo : Paulus, 2007
- SANTOS, Suzy dos, Os prazos de validade dos coronelismos: transição no coronelismo e no coronelismo eletrônico. In.: SARAVIA, Enrique, MARTINS, Paulo Emílio Matos e PIERANTI, Octavio Penna (org.). *Democracia e regulação dos meios de comunicação dos meios de comunicação de massa*. Rio de Janeiro : Editora FGV, 2008
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Políticas Públicas, Arenas e Atores Sociais: o Fórum Nacional de Reforma Urbana e a agenda pelo direito à cidade. *Anais do XII Enanpur*. Florianópolis, 2009
- SARAVIA, Enrique, MARTINS, Paulo Emílio Matos e PIERANTI, Octavio Penna (org.). *Democracia e regulação dos meios de comunicação dos meios de comunicação de massa*. Rio de Janeiro : Editora FGV, 2008
- SODRÉ, Muniz. *História da imprensa no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1995.
- STADNIK, Célia. *Os grupos e os veículos de comunicação ligados às redes nacionais de televisão*. 1994. Monografia de conclusão de curso. Famecos, PUC/RS.
- SUBIRATS J. *Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas e riesgos de una vida em común*. Departament de Ciència Política i Dret Públic. Universitat Autònoma de Barcelona. 2001
- WAINBERG, Jacques Alkalai. *Império de palavras: estudo comparado dos Diários e Emissoras Associadas, de Assis Chateaubriand, e Hearst Corporation, de William Randolph Hearst*. 1996. Tese (Doutorado) – ECA, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- <http://donosdamidia.com.br/levantamento/politicos>. Acesso em 22/08/2008.
- <http://www.fndc.org.br>. Acesso em 03/02/2009.

Recebido em 10 de setembro de 2009

Aprovado em 1º de outubro de 2009