

CONCENTRAÇÃO DE MÍDIA NO BRASIL: considerações sobre a complementariedade dos sistemas público, estatal e comercial e as implicações à democracia¹

MEDIA CONCENTRATION IN BRAZIL: considerations about the public, state and commercial systems and the implications to democracy

Alexandre Stori Douvan ²

Felipe Simão Pontes ³

Resumo: A concentração de mídia no Brasil é um fenômeno que existe desde que jornais, rádio e televisão chegaram ao país, ainda que a concentração de propriedade tenha se aprofundado de forma exponencial com o impulso da ditadura militar iniciada em 1964, que instrumentalizou o modelo de concessões que até hoje segue aquele padrão. Registros do Ministério das Comunicações mostram que a mídia brasileira é concentrada no modelo comercial, que as emissoras públicas não se destacam por instrumentos de governança e as comunitárias seguem desestimuladas. Nesse contexto, cabe destacar função da complementariedade entre os sistemas em busca do equilíbrio do sistema como medida em busca da democracia midiática.

Palavras-Chave: Sistema de mídia. Democracia. Cidadania.

Abstract: Media concentration in Brazil is a phenomenon that has existed since newspapers, radio, and television arrived in the country, although the concentration of ownership has deepened exponentially with the impulse of the military dictatorship that began in 1964, which instrumentalized the model of concessions that to this day follows that pattern. Records from the Ministry of Communications show that the Brazilian media is concentrated on the commercial model, that the public broadcasters are not distinguished by governance instruments, and that the community ones continue to be discouraged. In this context, it is worth highlighting the role of complementarity between the systems in search of balance in the system as a measure in search of media democracy.

Keywords: Media system. Democracy. Citizenship.

¹ Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho Políticas e Governança da Comunicação da 10ª Edição do Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (10ª COMPOLÍTICA), realizado na Universidade Federal do Ceará (UFC), 09 a 10 de maio de 2023.

² Mestrando em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa, graduado em Jornalismo, douvanjornalista@gmail.com.

³ Professor dos programas de pós-graduação em Jornalismo e em Ciências Sociais Aplicadas e da graduação em Jornalismo da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pós-doutor, fsportes@uepg.br

1. Introdução

Este trabalho traz um levantamento atualizado da distribuição de emissoras de rádio e televisão no Brasil com foco na observância da disparidade entre os modelos de emissora pública, comercial e comunitária. Os dados, obtidos junto ao Ministério das Comunicações por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI), são sistematizados e lidos de modo a expor a concentração das concessões no modelo comercial. Além do âmbito nacional, também é levantada a distribuição de outorgas por estado da federação.

A pertinência deste debate tem relação direta com as discussões sobre cidadania e democracia, principalmente quando se leva em consideração as dinâmicas da informação nas sociedades modernas e o papel desempenhado pelos meios de comunicação. Estes se apresentam como instrumentos centrais para a promoção do debate na esfera pública (HABERMAS, 2014) e são fontes de informação da sociedade civil para compreender e atuar na política. Parte-se, então, do princípio de que democracia e as liberdades de expressão e de imprensa são elementos indissociáveis, uma vez que a democracia só é possível com a livre participação dos indivíduos que compõe a sociedade – e demandam informações objetivas e verazes para formularem suas opiniões acerca dos temas de debate público.

Nesse plano está a necessidade de um sistema de mídia diversificado, com padrões socialmente equilibrados para outorgas, de modo que se estabeleça um sistema de contrapesos em relação à mercantilização da informação nas emissoras comerciais (MORAES, 2016) e ao possível paralelismo político (HALLIN; MANCINI, 2010) nas públicas ou estatais.

A diversidade de propriedade da mídia tem implicações diretas na esfera política tanto como na esfera das práticas culturais e na representatividade dos grupos sociais, conforme aponta a Unesco (2016). No mesmo relatório, publicado no Brasil em 2016 pelo referido braço cultural da Organização das Nações Unidas (ONU), é feita uma avaliação do progresso dos países ao redor do mundo em

promover maior diversidade de propriedade e de pluralismo de conteúdo na mídia. O resultado encontrado, principalmente nas Américas e na África, é de concentração de propriedade cada vez maior dos meios de comunicação tradicionais, o que é considerado um entrave para a pluralização da mídia.

Especificamente no caso brasileiro, embora a Constituição de 1988 e o Código Brasileiro de Telecomunicações, de 1962, prescrevam o trabalho em *complementariedade* dos modelos de exploração da radiodifusão, o que se afere na prática é um sistema altamente concentrado na exploração comercial, desestruturação do sistema estatal e público e entraves ao desenvolvimento da mídia comunitária.

2. Metodologia de trabalho

A metodologia utilizada para o desenvolvimento deste trabalho deriva das demandas exigidas pelo objeto e pela abordagem teórica aqui referenciada. Portanto, partindo-se da ideia de verificar qual o cenário atual das concessões de rádio e televisão no Brasil (citados também como “meios tradicionais”, que se diferenciam das redes online), foram mobilizados os métodos de abordagem como cálculo de frequências, de estatísticas descritivas, regressão linear e regressão linear múltipla. Considerando que o interesse deste levantamento é verificar o número de concessões de rádio e televisão existentes no Brasil, sua distribuição pelos estados da federação e modelo de negócio dessas emissoras, as estatísticas descritivas de frequências e tabulações cruzadas são as que melhor atendem às necessidades.

A busca pelos dados para a realização da análise ocorreu primeiramente pelo site oficial do Ministério das Comunicações do Brasil. Percebe-se que há listagem e quadros interativos nas abas do site⁴. Contudo, aqueles dados oferecem limitações a quem almeja desenvolver pesquisas por meio deles, uma vez que o sistema é

⁴ Ministério das Comunicações, lista de concessões no Brasil. <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoizDU1MzgzZTkYjQ1OC00MjQ4LThtYjltYWZkOGMxMmYzOWNhliwidCI6Ijg4MGRkN2YxLWQwMmMtNGUxOS04MTVmLTQ2NDIkdzNmNWM2MyJ9&pageName=ReportSection>>. Acesso em 24.08.21

fechado e não permite cruzamentos além dos programados, como uma listagem geral das emissoras por estado. Além disso, devido ao tamanho das planilhas, a visualização e soma dos canais por estado se torna difícil e obrigatoriamente manual.

Partiu-se então para a busca de dados abertos, que não são encontrados no site do Ministério. O meio encontrado foi a Lei de Acesso à Informação (LAI), vigente desde 2011, que tem o objetivo de facilitar o acesso aos dados públicos a qualquer indivíduo interessado, e é um dos mecanismos para garantir maior transparência à administração pública de todas as esferas.

Foram solicitados dados, em planilha aberta, dos registros de concessões, o ano em que ocorreram, suas renovações, estado e município-sede, nome da empresa de comunicação, número canal/prefixo, condição atual da concessão (ativa, cancelada etc.), formato da concessão (pública, privada, comunitária etc.). Os dados foram fornecidos por meio da LAI no prazo de 15 dias. Os dados disponibilizados em princípio corroboram com o que pesquisas pretéritas mostraram, exceto por não terem sido enviadas informações acerca das emissoras de televisão comunitárias, sendo nessa categoria informadas apenas as estações de rádio.

Vale o destaque de que neste trabalho, o termo “distribuição” tem sentido duplo: tanto se refere à disseminação de estações de rádio e televisão pelo território nacional, quanto à entrega de espectro pelos governos às entidades públicas, comunitárias ou privadas que o administram.

Após sistematização e leitura inicial dos dados, procedeu-se ao movimento analítico sob a luz dos referenciais de Jambeiro (2008), Habermas (2014), Moraes (2016), Carvalho (2016) e Bagdikian (2018).

3. A equidade na distribuição de outorgas como mecanismo para a democratização

A Constituição brasileira prescreve a complementariedade entre os modelos de operação da radiodifusão estatal, pública e comercial. Essa noção tem como finalidade balancear o sistema de mídia de modo que se oportunize a diversidade de

propriedade e a pluralidade de vozes e representações, ainda que em primeiro momento desconsidere a importância da mídia comunitária. Para Moraes (2016), a busca pela equidade na distribuição de outorgas faz parte dos trabalhos para a democratização geral da sociedade.

A preocupação com a pluralidade da mídia e com a concentração dos meios de comunicação é global e alvo de diversos debates e convenções da Unesco. Uma das principais problemáticas levantadas é sobre como a homogeneidade de vozes e discursos afeta tanto as instâncias decisórias do poder no Estado quanto a identificação de indivíduos componentes de diferentes grupos como membros integrados a uma sociedade (CARDOSO, 2016). Dessa maneira, é possível afirmar que a mídia também irradia a representação cultural dos indivíduos em uma sociedade. Movido por essas observações, este trabalho considera a concentração dos tipos de propriedade da mídia, que tem ampla prevalência das empresas comerciais.

Um caminho para compreender a complexidade da relação entre mídia e democracia é encontrado em Habermas (2014), que percebe a mídia e o jornalismo que ela irradia enquanto aspectos centrais na esfera pública, isto é, através da mídia travam-se os debates mais caros à sociedade e à organização política. Logo se percebe que os ornamentos políticos e o exercício da cidadania nas sociedades modernas são em grande medida perpassados por conteúdos jornalísticos e informativos (MORAES, 2011).

Contudo, um problema se coloca nessa seara no momento em que se percebe que a mídia hegemônica, aquela que detém os recursos financeiros necessários para produzir coberturas amplas e chegar aos lares da maioria da população, não se orienta pelos critérios deontológicos do jornalismo. No Brasil e em outros países esse modelo de mídia se orienta de acordo com os interesses financeiros de seus donos, como pondera Bagdikian (2018). Para o autor, o modelo de mídia que os Estados Unidos exportaram para os países sob sua influência não pode ser tomado como um exemplo de contribuição para o debate democrático, ainda que esse seja o conteúdo do discurso que sustenta o sistema. Bagdikian

destaca que quando um sistema de mídia se torna majoritariamente comercial e, ainda por cima, organizado em monopólios, a busca pelo lucro e pelo poder simbólico se fundem para criar organizações em que o interesse público só é considerado quando mostra potencial de gerar retorno. O enfoque desses elementos torna ainda mais latente a necessidade de rever os moldes sobre os quais a mídia se alicerça.

Uma série de questionamentos e observações sobre este assunto já foram feitos por trabalhos como o de Camilo Vannuchi (2018), que promove uma revisão histórica do que são os direitos à comunicação e quais os seus impeditivos para aplicação total no contexto brasileiro. O autor lembra que as liberdades de opinião, informação e expressão já eram defendidos como direitos pela Organização das Nações Unidas (ONU) nas reuniões de 1946 e 1948, bem como o direito à informação passou a ser referendado pelo braço da ONU para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) a partir de 1970. Contudo, esse debate é ainda mais extenso, como lembra Vannuchi (2018), Jean D’Arcy propôs o “direito de comunicar” um ano antes, em 1969. Isto é, o cidadão não apenas como receptor passivo mas dotado dos recursos para irradiar sua própria visão sobre o mundo.

Dos debates dos anos 1940 em diante, o entendimento da ONU passou a ser de que as liberdades de informação, opinião e expressão são direitos dos cidadãos. Da mesma forma como o direito à informação está na carta da Unesco de 1970, no Brasil o direito à comunicação democrática para a consolidação dos Direitos Humanos foi reconhecida pelo Decreto 7.307, de 21 de dezembro de 2009. Com isso, o autor aponta a urgência de serem trabalhados os projetos de lei sobre a regulamentação dos meios de comunicação no país de modo que seja garantida a diminuição da concentração da mídia e se criem canais contra-hegemônicos, isto é, meios que contribuam para a pluralização do debate midiático e garantam voz ao maior número possível de grupos da sociedade. Esse movimento contribuiria para maior esclarecimento nos debates na esfera pública midiaticizada contemporânea.

A esse debate, junta-se Cardoso (2016), que aponta que uma sociedade democrática demanda uma mídia democrática, e essa democracia não se faz

somente com a possibilidade de exercício do voto esclarecido de quatro em quatro anos, mas também com voz e expressão da diversidade cultural do país expressa nos meios de comunicação. Apesar do texto possuir ideias que a prática vem mostrando inaplicáveis, como a regulamentação da mídia apenas a partir do diálogo entre representantes políticos do Legislativo e a sociedade civil, traz pertinente contribuição sobre as discussões no âmbito da Unesco no início dos anos 2000 sobre a pluralidade de identidades e culturas a serem representadas na mídia.

Apesar da autora elencar a necessidade de ação dos representantes políticos no Legislativo para que a regulamentação da mídia avance no Brasil, demonstra ter ciência de que os interesses particulares dos ocupantes do poder em muitos casos se distinguem das necessidades sociais – como é o caso de parlamentares donos de concessões minuciosamente elencados por Lobato (2017). Cardoso (2016) evoca o pensamento do teórico Martín-Barbero, de que a mídia reflete a hegemonia da sociedade, isto é, de que o conjunto de forças que ordena as mensagens irradiadas pela mídia reproduzem as relações de dominação que existem na sociedade em que se inserem. Por conta disso, a autora elenca que as políticas públicas de comunicação no Brasil não podem se limitar ao que a Unesco pede em suas convenções, pois é necessário realizar profundo estudo sobre as carências de representatividade na mídia do país e atuar de forma a sanar os problemas específicos encontrados.

Considerados os aspectos aqui levantados, mostra-se cada vez mais pertinente a observação de Moraes (2016), de que entre os objetivos a serem buscados com as políticas públicas para a democratização da mídia está o desenvolvimento da comunicação baseada no interesse nacional. Ou seja, os meios de comunicação devem ser pensados enquanto parte de uma comunidade que possuem demandas gerais e específicas a serem sanadas. Nesse sentido também escreve Rothberg, et al (2016), que chama à reflexão sobre iniciativas para regulamentar a mídia brasileira, como estabelecer critérios para as concessões e renovações, a criação de um órgão fiscalizador e remediar a falta de diversidade de

conteúdo transmitido. A integração desses elementos seria, portanto, um caminho a trilhar na busca por uma mídia democrática.

3.2 Meios públicos, meios privados e meios comunitários

No trabalho são considerados quatro tipos de emissora: 1) Comerciais, 2) Públicas, 3) Educativas, 4) Comunitárias, pois essa é a sistematização utilizada pelo Ministério das Comunicações para determinar o tipo de concessão, inclusive diferente da categorização feita na Constituição Federal, conforme exposto anteriormente. Entretanto, a interpretação sobre os tipos de emissora acaba por aglutinar públicas e educativas devido à natureza de suas operações, fontes de financiamento e regras de funcionamento.

Adota-se a perspectiva analítica de Carvalho (2016), ainda que com algumas adaptações. Para o autor, as emissoras públicas podem ser classificadas como governamentais, quando irradiam a versões oficiais dos acontecimentos públicos e promovem a publicidade estatal; ou podem ser públicas, que mantêm laços com o Estado, mas resguardam a independência editorial e podem ser tanto educativas quanto fundacionais.

Resta, então, distinguir as emissoras comerciais e comunitárias. De acordo com Jambeiro (2008), as emissoras comerciais são aquelas voltadas ao lucro, que têm a comunicação em suas diferentes frentes de atuação como um negócio e, atualmente, não contam com grandes mecanismos regulatórios específicos para sua atuação. Já as emissoras comunitárias são aquelas voltadas à produção de conteúdo referente a uma comunidade específica e seu sinal não vai muito além do local onde está situada (raio máximo de um quilômetro).

Para fins de clarificação, na seção seguinte serão expostos os números tal como apresentados pelo Ministério das Comunicações, com sequente aglutinação.

4. Brasil: um sistema em desequilíbrio

Os dados fornecidos pelo Ministério das Comunicações por meio da Lei de Acesso à Informação, constata-se que atualmente existem 19.714 emissoras de

rádio e de televisão no país reconhecidas pelo Ministério. Utiliza-se, aqui, o termo “reconhecidas” para que não haja confusão com a totalidade de estações existentes no país, como demonstra Lobato (2017) em seu livro sobre as emissoras de televisão na Amazônia Legal, onde parte significativa sequer conta com registro oficial.

Dessas quase 20 mil emissoras, 12.288 (86,1%) são comerciais, isto é, controladas por entes privados com objetivo de lucro. Outras 1.376 (9,6%) são classificadas como Educativas, cujo objetivo central é irradiar programação cultural diversificada e não têm objetivo central de lucro. A menor parte, 599 (4,2%) são emissoras públicas, controladas por algum órgão governamental ou fundação em qualquer das três esferas e qualquer dos três poderes. Percebe-se que mesmo somadas as emissoras públicas e as educativas, (1.975), o número ainda é 6,22 vezes menor que o de comerciais. Outras 4.746 emissoras são de organizações comunitárias e 795 são emissoras de rádio que migraram para o sinal digital. A soma dessas emissoras é feita à parte das comerciais, públicas e educativas pelo Ministério das comunicações por se tratar de um modelo de operação distinto das demais.

A divisão das concessões entre os estados concentra os maiores números no Sudeste e no Sul. São Paulo lidera a lista, com 2.161 estações, seguido por Minas Gerais (1.935), Rio Grande do Sul (1.171) e Paraná (1.144). O estado com o menor número de concessões é Roraima, com 60. Na tabela abaixo é descrita a divisão das concessões pelo território nacional.

TABELA 1
Distribuição por estado

Estado	Comerciais	Públicas e educativas	Comunitárias
Acre	89	18	6
Alagoas	166	26	73
Amazonas	169	26	41

Amapá	51	29	19
Bahia	801	85	355
Ceará	654	129	237
Distrito Federal	63	39	35
Espírito Santo	210	49	71
Goiás	540	60	227
Maranhão	219	63	168
Minas Gerais	1.595	340	754
Mato Grosso	462	38	99
Mato Grosso do Sul	368	42	86
Pará	401	73	135
Paraíba	320	33	156
Pernambuco	345	94	156
Piauí	227	36	105
Paraná	1.063	81	319
Rio de Janeiro	362	64	128
Rio Grande do Norte	136	55	130
Rondônia	206	12	42
Roraima	48	12	42
Rio Grande do Sul	1.073	95	409
Santa Catarina	647	83	219
Sergipe	107	15	35
São Paulo	1.816	345	601
Tocantins	150	33	86

FONTE – MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES - CRIADO PELO AUTOR

Na observação por estado, identifica-se a potencialidade de três Unidades Federativas (UFs), que se aproximam de uma democratização quantitativa dos meios. Distrito Federal, Rio Grande do Norte e Roraima têm as menores diferenças entre o volume de emissoras comerciais e comunitárias (TAB. 1). Porém, essa diferença reduzida é apenas um passo para a democratização dos meios, uma vez que não representa condição de igualdade entre as emissoras (CARVALHO, 2016)

já que as leis brasileiras ainda impõem empecilhos aos meios comunitários (MONJE, 2014) e não se pode considerar que apenas a quantidade próxima de emissoras é suficiente para atingir o público ou que tenham condições para produzir conteúdos atrativos. Ainda assim, chama atenção que o espectro radioelétrico seja entregue à exploração comercial como se não houvessem dispositivos que orientam a uma divisão complementar entre os modelos de exploração (JAMBEIRO, 2008).

Carvalho (2012) sinaliza que além da lei de radiodifusão ser antiga, os próprios marcos da Constituição de 1988 hoje se mostram antiquados. Para o autor, os problemas no setor de comunicação brasileiro têm início logo no processo para conceder outorgas de TV e rádio. Ao estudar um levantamento de Cristiano Lopes (2008), constatou que 90% das inscrições para receber uma concessão obtiveram a nota máxima nos editais (que na teoria precisariam cumprir critérios técnicos de análise dos proponentes, como o tipo de programação pretendida e o tempo mínimo de jornalismo e conteúdos educativos), o que para o autor demonstra que é o poder econômico dos que requisitam concessões que determina quem recebe ou não a outorga. Sem que haja uma regulamentação clara, com um órgão específico voltado a fiscalizar o setor midiático, as disputas de interesse acabam sendo judicializadas.

A complementariedade entre os modelos de mídias é definida como uma diretriz do sistema brasileiro pelo artigo 223 da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988). O texto do artigo estabelece como obrigação do Poder Executivo “outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observando o princípio da complementariedade dos sistemas privado, público e estatal”. O sistema privado é o aqui considerado como comercial, o estatal se refere às emissoras públicas sob controle direto de instituições governamentais, e o público é composto por emissoras sem fins lucrativos, que podem pertencer a governos mas que resguardam independência editorial.

A noção de complementariedade coloca todas os modelos de exploração do espectro eletromagnético no mesmo plano, isto é, nenhuma se sobrepõe às demais em importância ou necessidade. Eis, então, o porquê da observação de Moraes (2016) sobre a necessidade de reequilibrar o sistema, uma vez que não se justifica

sob qualquer prisma a prevalência do modelo comercial e a não aplicação das exigências de conteúdo e qualidade de programação destas.

Como visto (TAB. 1), o modelo comercial é o mais difundido pelo país, que conta com poucas regulamentações específicas sobre a atividade midiática, tornando um negócio altamente lucrativo e com poucas responsabilidades sociais inclusas. De acordo com Moraes (2016), é uma necessidade de primeira ordem reequilibrar o sistema de mídia brasileiro para que se projete uma democratização geral da sociedade. Para o autor, a disparidade entre o número de emissoras comerciais e as demais é um entrave para a cidadania, uma vez que a pluralidade de conteúdos se torna condicionada às lógicas do mercado.

A classificação de Mastrini e Loreti, da qual Moraes se vale, diz que “as políticas públicas de comunicação foram orientadas, essencialmente, para [a] ‘re-regulação’” (MORAES, 2011, p. 54), são voltadas para o processo de liberalização da comunicação que ocorre nas últimas décadas. Nas palavras do autor, refere-se à “eliminação de restrições à concentração dos meios” (MORAES, 2011, p. 54). Nesse processo, os marcos regulatórios que impunham limites na forma de gestão da mídia passaram a ser revistos e derrubados, movimentos que favoreceram o crescimento e imposições de grupos privados de comunicação no que se entende por uma liberação dos monopólios e oligopólios.

Ao longo da história da mídia no país muitas emissoras foram moeda de troca política e aquelas de maior visibilidade e audiência no cenário nacional estão concentradas nas mãos de poucos indivíduos e com cabeças de rede geograficamente concentradas, como destaca Liedtke (2003).

A forma como são distribuídas as emissoras de televisão que chama a atenção de diversos pesquisadores, como Barbosa (2018), Jambeiro (2008), Rothberg et al (2016) e Liedtke (2003). A primeira discute a necessidade de ser repensada a forma como se distribuem as concessões de rádio e TV pelo país, bem como o modelo atualmente adotado para conceder o sinal às empresas interessadas. O segundo discute a saga das TVs públicas no país, seu processo de implementação e também as dificuldades enfrentadas diante da mídia comercial. Os

três autores da sequência ampliam o debate e abarcam os rumos da democracia brasileira diante de um cenário de produção de conteúdo informativo e cultural altamente concentrado. Já o último traz uma recapitulação histórica das concessões no Brasil, a forma centralizada imposta durante a ditadura para garantir a repercussão de uma cultura hegemônica (e o conseqüente surgimento de monopólios) e o caminho não muito diferente tomado após a redemocratização, quando a emissoras se tornaram moeda de troca política que oportunizou o surgimento do chamado coronelismo eletrônico – quando se estabelecem oligopólios sobre os meios de comunicação.

Do governo Sarney, nos anos 1980, ao governo Lula, já nos anos 2000, quase nada mudou, como se pode ver a partir dos estudos de Liedtke (2003) e de Barbosa (2018). Apesar de Sarney ter sido o “campeão” no volume de outorgas, os governos que o sucederam (Collor, Itamar, FHC e Lula) pouco ou nada fizeram para estabelecer critérios para pessoas físicas ou jurídicas se tornarem concessionárias, nem mesmo o Congresso foi provocado a regulamentar os Artigos 220 a 224 da Constituição, que versam sobre a comunicação social.

Todavia, há de se fazer uma ressalva quando se diz que tais governos pouco ou nada fizeram com relação a novas concessões. Rememora-se que os governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula – principalmente o último – promoveram uma verdadeira cruzada contra as rádios comunitárias embora tenha o Brasil sido um dos países que mais reconheceu emissoras desse tipo entre 2001 e 2011 (MOREIRA, 2013).

Embora a concentração de mídia em grupos empresariais não seja uma exclusividade do Brasil, aqui há a contribuição do Governo Federal em todos os momentos, da outorga à captação de recursos pelas empresas de mídia, como demonstra Liedtke (2003): já no início do século os governos (Federal, Estaduais e Municipais) figuravam como os principais anunciantes das emissoras, com volume de dinheiro pago por anúncios muito maior do que os investidos por empresas privadas.

Enquanto acadêmicos, jornalistas e diversos outros atores da sociedade tensionam há décadas por regulações mais robustas da comunicação no país, pela democratização das concessões, pelo estabelecimento de uma agência regulatória que fiscalize e imponha sanções, o discurso predominante nos meios de comunicação hegemônicos do país é bem diferente. Vannuchi (2018) oferece análises sobre a postura dos meios de comunicação, que é tratar qualquer tentativa de regulamentação da mídia como uma tentativa de censura. Em diversos casos, jornais impressos, televisões, rádios e publicações online (que não raro fazem parte de um mesmo conglomerado de mídia) associam políticas públicas de comunicação com as práticas da ditadura militar de extrema-direita vivida no Brasil entre 1964 e 1984.

Em outro sentido, a jornalista Elvira Lobato (2017) situa sobre como o sistema de comunicação brasileiro funciona na prática, com estações televisivas concedidas a afiliados políticos, desvela o uso eleitoreiro dos canais e o abuso do sensacionalismo. Haussen (2004) é outra autora que explora os destinatários de canais de rádio e TV no país e um de seus resultados é que mais de 70% são concedidas com fins políticos, mais de 20% do restante são emissoras voltadas ao proselitismo religioso, restando apenas uma pequena porcentagem dividida entre entes públicos, privados e comunitários.

Muito embora o Sudeste e o Sul sejam as regiões do país que mais possuem emissoras de televisão e rádio licenciadas pelo Ministério das Comunicações, isso não quer dizer que nessas regiões haja pulverização da audiência e da propriedade da mídia. A realidade vai muito de encontro com esse pensamento, uma vez que são sediadas na região Sudeste as empresas de comunicação que formam aquilo que Görger (2009) chama de “sistema central de mídia”, isto é, emissoras que concentram ao redor de si a audiência e a influência sobre os demais grupos de comunicação. Exemplo disso são os grupos Globo, Record, Band, SBT e RedeTV!, que concentram a audiência nacional em seus produtos, mas não apenas: no caso das emissoras de rádio e televisão, ocorre concentração de propriedade direta e

indireta (uso de afiliados), como demonstra o levantamento *Media Ownership Monitor - Brasil*⁵.

A concentração de propriedade da mídia é apontada como um dos grandes problemas a serem resolvidos no Brasil por pesquisadores de diversas linhas, como é o caso de Görgen (2009), Rothberg et al (2016), e Barbosa e Martins (2018). Ao analisar os dados, percebe-se ampla prevalência de emissoras de caráter comercial em detrimento das comunitárias, públicas e educativas, e é justamente no meio comercial que se dá a concentração criticada pelos autores acima referenciados.

Desse modo, pode-se inferir que o modelo de concessão da mídia que se pratica no Brasil tem relação próxima com o modelo de negócio e muitas vezes de barganha política que ocorre nas metrópoles e no interior do país, associado com a reprodução de uma cultura homogênea e nada representativa da pluralidade cultural da nação (CARDOSO, 2016).

Moraes (2011) ressalta que não só no Brasil, mas em toda América Latina há histórico de desequilíbrio de forças entre os setores público e privado e que o Estado deveria atuar como mediador da regulamentação desse mercado. Porém, historicamente, devido à hegemonia neoliberal, os Estados se afastaram de seu papel regulador. Moraes elenca que não se pode esperar que apenas a letra jurídica vá sanar os problemas, pois se necessita promover políticas públicas consistentes e atentas com os anseios da sociedade civil. Além do mais, a determinação política para aplicação das diretrizes é de suma importância para que as coisas deixem de ser apenas teorias. Entre os exemplos que o autor cita está a Lei de Comunicação Audiovisual (Ley de Medios) da Argentina, que classifica como um marco regulatório evoluído pela amplitude do diálogo que promove. Outro exemplo é do bloco formado por Venezuela, Equador e Bolívia, que afirma buscarem a reorganização dos investimentos culturais, revitalização dos meios de comunicação estatais e promoverem diversificação informativa. Contudo, os movimentos dos quatro países citados não acontecem sem resistência das empresas privadas que atuam em cada um, que tomam as medidas de regulamentação como cerceamento de liberdades.

⁵ Media Ownership Brasil. <brazil.mom-rsf.org/en/>. Acesso em: 31.08.21.

Diante da hegemonia das emissoras comerciais, no Brasil o único modelo de negócio atualmente capaz de fazer frente, em número de emissoras, às empresas comerciais de mídia é o comunitário (TAB. 1). Porém, como aponta Moreira (2013), as regras da radiodifusão no Brasil estão entre as mais restritivas do mundo à efetiva atuação das rádios comunitárias. Ou seja, a demanda constitucional pela complementariedade entre os sistemas cai por terra quando os olhares se destinam à realidade das emissoras. Ainda que o movimento pela regularização das emissoras comunitárias remonte à década de 1980, foi apenas entre 2001 e 2011 que houve um processo de grande licenciamento dessas estações, obrigando-as a uma autonomia operacional que seria insustentável para qualquer emissora privada.

Apesar de muitas estações já contarem com a licença de operação, as leis brasileiras impõe uma série de restrições, como raio máximo de alcance de um quilômetro, e a proibição da publicidade – sem que seja prevista qualquer verba que financie a operação das emissoras (MOREIRA, 2013). O que torna a manutenção das emissoras difícil e, apesar de ser o segundo maior grupo de emissoras existente no Brasil, não conta com condições para competir em estrutura e audiência com as emissoras comerciais por conta das restrições impostas. Para termos de comparação, Moreira traz o exemplo argentino, onde as emissoras comunitárias também eram criminalizadas até os anos 1980, mas com a reforma das comunicações de 2009, 33% do espectro foi reservado às emissoras comunitárias, que não têm limitação de potência ou de meios para obter financiamento – que inclusive conta com a possibilidade de incentivos do governo.

4.1 Licenças vencidas e ausência de efetividade regulatória

A ausência de uma política de comunicação voltada ao interesse coletivo seria, na visão de Moraes (2016) o grande problema a ser enfrentado pelos formuladores de políticas para a comunicação. O pesquisador também destaca que as políticas para a comunicação demandam tanto a compreensão das especificidades comunicacionais de cada ambiente em que se inserem, além do rompimento com o modelo normativo do coronelismo eletrônico, que faz parte da

história das políticas para a comunicação no Brasil. Além disso, é a própria Constituição Federal que prevê a necessidade de avaliação do trabalho dos concessionários sob a perspectiva de promover a complementariedade entre os sistemas, sem renovações automáticas, mas sim com a reorganização do sistema.

A ineficiência regulatória no Brasil, que leva a cenários díspares como o atual, pode ser em parte explicada pela baixa profissionalização dos processos, que culmina na entrega do setor às demandas políticas e empresariais, como destaca Dahl (2015), ainda que não se refira diretamente à realidade brasileira. Esse fenômeno da dependência de decisões políticas sobre a comunicação e ausência de critérios e análises profissionais pode refletir a constatação de Carvalho (2012), acima descrita, sobre a facilidade de atingir a nota máxima nos editais para concessão.

Ainda nessa esteira, os dados do Ministério das Comunicações revelam que a atuação das concessionárias durante a validade de suas licenças sequer é submetida à avaliação dos padrões de qualidade previstos no CBT de 1962, isto é, se foram cumpridos os requisitos mínimos de programação e critérios técnicos. Outro elemento das leis brasileiras é que as licenças que não tiverem a avaliação de suas atividades realizada no prazo de 60 dias, podem continuar operando e, caso persista a omissão de quem deveria fiscalizar, a concessão fica como se estivesse renovada.

E é isso o que acontece com uma série de emissoras pelo país, mesmo que se verifiquem diferentes condições. Entre os canais completamente licenciados estão 4.902 (34,4%), outorgados aguardando licenciamento são 3.544 (24,8%) e aqueles com a licença de operação vencida que aguardam renovação são 3.006 (21,1%). Há outros dois grupos minoritários: os outorgados que ainda aguardam dados da estação (1.367 ou 9,6%) e os outorgados que aguardam o registro final (1.437 ou 10,1%). Com relação ao formato de operação das emissoras, nota-se ampla prevalência das outorgas, que correspondem a 94,8% de todas as emissoras (sem contar as comunitárias), o que em números absolutos são 13.528. Em seguida

se encontram as consignadas de TVD, que são 463. As que funcionam por consignação simples são 170, e outras 18 são autorizadas a executar sinal.

Chama atenção que atualmente o número de empresas de mídia que operam com a licença vencida é o terceiro maior grupo, ficando atrás apenas dos totalmente licenciados e daqueles que ainda aguardam a licença de operação.

Ao situar geograficamente, é possível perceber o número de canais com as licenças vencidas varia de estado para estado. Contudo, nas regiões Norte e Nordeste, que inclusive têm os menores números de concessões, também há proporcionalmente a maior quantia de emissoras operando com as licenças vencidas. No caso do Amapá, quase metade de todas as emissoras do estado estão com a licença de operação vencida (48,1%). Outras unidades federativas com alto número de licenças vencidas são o Maranhão (41,8%), Piauí (41,4%) e Alagoas (33,8%).

Embora estados como Minas Gerais, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul e Bahia tenham os maiores números de emissoras com as licenças vencidas, proporcionalmente não se tratam de quantidades muito altas para a realidade desses estados, que são os que mais detêm emissoras no país. Minas Gerais, por exemplo, tem o maior número absoluto de licenças de operação vencidas (426), mas para a realidade do estado o número representa apenas 2,20% do total de emissoras.

Em outras palavras, o que os números expõe é que uma grande quantidade de emissoras segue em operação mesmo com as licenças vencidas, e novas são concedidas sem que a sociedade civil – que será a destinatária do conteúdo ali produzido – tenha transparente acesso para acompanhamento das decisões.

5. Conclusão

O sistema de comunicação brasileiro, mais especificamente o arranjo das concessões de rádio e televisão, é uma representação clara do desequilíbrio e da ignorância sistemática das diretrizes constitucionais, das códigos setoriais e dos estudos acadêmicos. Ao invés do sistema funcionar com a complementariedade dos

modelos de exploração, fórmula que visa o aumento da pluralidade, da diversidade e da própria competição entre as emissoras, o que se estrutura no país é a uniformização do sistema em concessões à exploração comercial na prática irrestrita, isto é, sem acompanhamento e fiscalização públicas.

Como observado por Moraes (2016), não é possível asseverar a existência de uma democracia midiática no Brasil, sendo o seu inverso o mais provável. Com os dados expostos neste trabalho, é possível compreender que o cenário de mídia brasileiro é formado não apenas pela concentração de propriedade vertical/horizontal já descrita por pesquisas de maior amplitude, como o já comentado levantamento Media Ownership Brasil, mas também há uma concentração no modelo de concessões realizadas.

O modelo comercial, formato de empresa de comunicação comercial é o mais difundido pelo país, é também o mais almejado como moeda de troca política, como observam Liedtke (2003) e Carvalho (2012), uma vez que conta com poucas regulamentações específicas sobre sua atividade, tornando um modelo de negócio altamente lucrativo e com poucas responsabilidades sociais inclusas. Ou seja, cria-se o ecossistema perfeito para a criação e manutenção de capital simbólico associado ao ganho econômico (BAGDIKIAN, 2018).

Os dados também mostram que as emissoras comunitárias – que não contam com muitas informações por parte do Ministério das Comunicações – constituem o segundo maior grupo de emissoras do país, ainda que muito distantes do modelo comercial hegemônico.

A compilação das informações fornecidas pelo Ministério das Comunicações atrelada à discussão teórica realizada pode propor desdobramentos, como a observação dos desertos de notícia e as possibilidades de cobertura a serem sanadas.

Referências

BAGDIKIAN, BEN H. **O monopólio da mídia**: edição definitiva. São Paulo: Veneta, 2018.

BARBOSA, Bia; MARTINS, Helena. Reforma das comunicações: imperativo para a democracia no Brasil. **Saúde Debate**. Rio de Janeiro, v. 42, N. Especial 3, p. 41-53, novembro 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Online.

BRASIL, Lei nº LEI No 4.117, de 27 de agosto de 1962. Código Brasileiro de Telecomunicações, 1962.

CARDOSO, Viviane Lindsay. A alteridade aplicada para as políticas públicas de comunicação para a diversidade cultural. **Pol. Cult. Rev.**, vl. 9, nº 2, p. 704-725, Salvador, jun/dez, 2016.

CARVALHO, Guilherme. Mídia pública no Brasil: do estatal ao não-comercial. **Ação Midiática**, n. 11, jan/jun, 2016.

CARVALHO, Lucas Borges de. Os meios de Comunicação, a censura e a regulação de conteúdos no Brasil: aspectos jurídicos e distinções conceituais. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**. Brasília, vl. 4, n. 1, p. 51-82, 2012.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

GÖRGEN, James. **Sistema central de mídia**: proposta de um modelo sobre os conglomerados de comunicação no Brasil (Dissertação). Porto Alegre, 2009.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**. São Paulo: Ed. Unesp, 2014.

HALLIN, Daniel C.; MANCINI, Paolo. **Sistemas de Media**: estudo comparativo – três modelos de comunicação e política. Lisboa: Livros Horizonte, 2010.

HAUSSEN, Doris Fagundes. Rádio Brasileiro: uma história de cultura, política e integração. In: BARBOSA FILHO; PIOVESAN e BENETON (org.) **Rádio – sintonia do futuro**. São Paulo, Paulinas, 2004.

JAMBEIRO, Othon. A regulação da TV no Brasil: 75 anos depois, o que temos?. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v.13, n.24, p.85-104, 2008.

LIEDTKE, Paulo Fernando. Políticas Públicas de comunicação e controle da mídia no Brasil. **Em Tese**, vl.1, nº 1, Florianópolis, ago-dez, 2003.

LOBATO, Elvira. **Antenas da floresta**: a saga das TVs da Amazônia. Rio de Janeiro: Objetiva, 2017.

MORAES, Dênis de. **Vozes abertas da América Latina**: Estado, políticas públicas e democratização da comunicação. - Rio de Janeiro: Mauad X: Faperj, 2011.

MOREIRA, Gislene. É legal? A regulação da comunicação comunitária na esquerda latino-americana. **Intercom**, São Paulo, v. 36, n. 1, jan/jun 2013.

ROTHBERG, Danilo; NAPOLITANO, Carlo, J.; STROPPIA, Tatiana. Direito, Sociedade e Comunicação: um exame do anteprojeto de lei da mídia democrática no Brasil. **Comunicação e Sociedade**, vl. 30, 2016.

UNESCO. **Tendências mundiais sobre liberdade de expressão e desenvolvimento da mídia**. Brasília: UNESCO, 2016. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/unesco/unesco_tendencias_mundiais_liberdade_de_expressao.pdf>. Acesso em: 03.ago.2021.

VANNUCHI, Camilo. O direito à comunicação e os desafios da regulação dos meios no Brasil. **GALÁXIA** (SÃO PAULO. ONLINE), v. 1, p. 167-180, 2018.