

**CARLOS LOCATELLI**

**LIVRE E SOB CONTROLE  
O DESAFIO DE REGULAR A MÍDIA NO BRASIL**



03471801

**FLORIANÓPOLIS (SC)**

**2001**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

**LIVRE E SOB CONTROLE  
O DESAFIO DE REGULAR A MÍDIA NO BRASIL**

**CARLOS LOCATELLI**

**FLORIANÓPOLIS (SC)**

**2001**

**CARLOS LOCATELLI**

**LIVRE E SOB CONTROLE  
O DESAFIO DE REGULAR A MÍDIA NO BRASIL**

**Dissertação apresentada, como requisito parcial para  
obtenção ao grau de Mestre em Economia, ao Programa  
de Pós-Graduação em Economia da Universidade  
Federal de Santa Catarina.**

**Área de concentração: Economia Industrial.**

**Orientador: Prof. Dr. Renato Ramos Campos.**

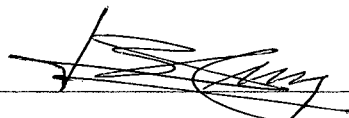
**Florianópolis (SC)**

**2001**

LIVRE E SOB CONTROLE  
O DESAFIO DE REGULAR A MÍDIA NO BRASIL

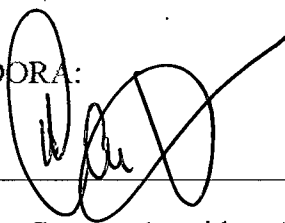
CARLOS LOCATELLI

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de MESTRE EM ECONOMIA e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Economia, em agosto de 2001.

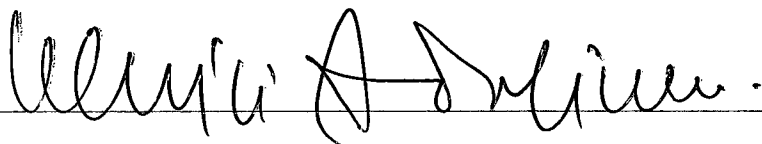


Prof. Dr. Laércio Barbosa Pereira  
Coordenador do Curso

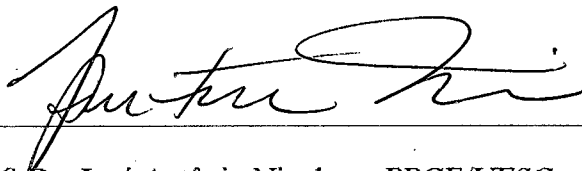
BANCA EXAMINADORA:



Prof. Dr. Renato Ramos Campos (presidente) – PPGE/UFSC



Prof. Dr. Vinício Artur de Lima – Universidade de Caxias do Sul



Prof. Dr. José Antônio Nicolau – PPGE/UFSC

Aprovada em: 31/08/2001

---

**LOCATELLI, Carlos**

**Livre e sob controle: O desafio de regular a mídia no Brasil/Carlos Locatelli.**

**Florianópolis: CSE/UFSC, 2001. 154p.**

**Orientador: Renato Ramos Campos**

**Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro  
Sócio-Econômico.**

**Inclui bibliografia.**

- 1. Mídia 2. Comunicação 3. Meios de comunicação 4. Regulação**
  - 5. Regulamentação 6. Legislação 7. Televisão 8. Jornal 9. Revista 10. Rádio**
-

## SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS.....	vii
LISTA DE TABELAS.....	viii
RESUMO.....	ix
ABSTRACT.....	x
INTRODUÇÃO.....	1
1. PROBLEMATIZAÇÃO.....	1
2. JUSTIFICATIVA.....	2
3. OBJETIVOS.....	6
4. HIPÓTESES.....	6
5. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	7
6. METODOLOGIA.....	8
7. LIMITAÇÕES.....	8
1. O SETOR DE MÍDIA NO BRASIL.....	10
1.1. MÍDIA, CONCEITOS FUNDAMENTAIS.....	10
1.2. CONCORRÊNCIA, COMPETITIVIDADE, ESTRUTURA DE MERCADO E PADRÃO DE CONCORRÊNCIA: REFERENCIAL TEÓRICO.....	12
1.2.1. Concorrência.....	12
1.2.2. Competitividade.....	13
1.2.3. Estrutura de mercado.....	14
1.2.4. Padrão de concorrência.....	17

1.2.4.1. Padrão de concorrência do grupo de indústrias tradicionais .....	19
1.3. UMA ANÁLISE DA MÍDIA NO BRASIL.....	20
1.3.1 Mídia impressa.....	23
1.3.1.1 Jornais.....	24
1.3.1.2. Revistas .....	29
1.3.2. A mídia eletrônica .....	34
1.3.2.1. Rádio .....	36
1.3.2.2. Televisão.....	38
1.4. A ESTRUTURA E O PADRÃO DE CONCORRÊNCIA DETERMINADOS PELAS REDES DE TELEVISÃO .....	43
1.5. CONCLUSÕES DO CAPÍTULO.....	45
2. O PAPEL DO ESTADO NA CONFORMAÇÃO E NA DINÂMICA DO SETOR .....	47
2.1. MERCADO DE MÍDIA, UM REFLEXO DA SOCIEDADE.....	47
2.2. POR VOLTA DE 1870, AS PRIMEIRAS FIRMAS.....	48
2.3. DÉCADA DE 1920: SURGIMENTO DOS PRIMEIROS CONGLOMERADOS EMPRESARIAIS....	55
2.4. NA DITADURA DE VARGAS, O ENCILHAMENTO DEFINITIVO AO ESTADO.....	57
2.5. A CONCENTRAÇÃO DO MERCADO E A POLÊMICA DOS ESTRANGEIROS .....	59
2.6. 1964: A MÍDIA É INCORPORADA À DOCTRINA DE SEGURANÇA NACIONAL .....	66
2.7. NOS ANOS 70, A DEFINIÇÃO DOS GRANDES PLAYERS DO MERCADO NACIONAL.....	69
2.8. REDES NACIONAIS DE TELEVISÃO: O FENÔMENO PLANEJADO.....	71
2.9. O CENÁRIO DA PARTIR DE MEADOS DOS ANOS 80.....	76
2.10. LIÇÕES DA HISTÓRIA.....	80
3. ELEMENTOS PARA A ANÁLISE DA REGULAÇÃO .....	81
3.1 A TRANSIÇÃO DO ESTADO-EMPRESÁRIO PARA O ESTADO-REGULADOR .....	81
3.2 CONCEITO E PRINCÍPIOS BÁSICOS DA REGULAÇÃO.....	83
3.3 A ABORDAGEM DINÂMICA DOS PROCESSOS DE CONCORRÊNCIA .....	84
3.4 AS DIMENSÕES DO PROCESSO COMPETITIVO DO SETOR SOB UMA VISÃO DINÂMICA .....	87
3.4.1 Tecnologia .....	87

3.4.2	Características da cadeia produtiva.....	88
3.4.3	Barreiras à entrada de novos concorrentes .....	89
3.4.4	Instabilidade do ambiente econômico.....	90
3.4.5	Externalidades de rede.....	90
3.5	IDENTIFICANDO AS QUESTÕES PARA REGULAÇÃO .....	91
3.5.1	Tecnologia.....	95
3.5.2	Cadeia produtiva .....	98
3.5.3	Externalidades de rede.....	99
3.5.4	Barreiras à entrada de novos concorrentes .....	100
3.5.5	Instabilidade do ambiente econômico.....	102
3.6	CONCLUSÕES DO CAPÍTULO .....	102
4.	A REGULAÇÃO NO BRASIL: SITUAÇÃO E POSSIBILIDADES .....	105
4.1.	ENTRE A ABERTURA E O PROTECIONISMO.....	105
4.2.	A REGULAMENTAÇÃO QUE SE EXPRESSA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA .....	107
4.2.1.	A legislação específica sobre a mídia impressa .....	111
4.2.2.	A legislação específica sobre radiodifusão.....	111
4.3.	UM CENÁRIO DE TRANSIÇÃO: A SITUAÇÃO DO DEBATE.....	112
4.3.1.	A proposta de emenda ao artigo 222 da Constituição Federal .....	113
4.3.1.1.	Argumentos contrários à mudança constitucional.....	115
4.3.1.2.	Argumentos favoráveis à mudança constitucional.....	118
4.3.1.3.	Emenda definida, dúvidas no ar.....	120
4.3.2.	O anteprojeto da Lei de Serviços de Radiodifusão .....	123
4.4.	RETOMANDO AS QUESTÕES PARA A REGULAÇÃO: VARIÁVEIS DE CONTROLE .....	126
4.4.1.	A questão da propriedade do capital .....	126
4.4.1.1.	Capital estrangeiro no Brasil: ameaça ou oportunidade?.....	128
4.4.1.2.	A experiência internacional quanto ao controle da propriedade do capital no setor de mídia .....	130
4.4.2.	A questão do padrão de financiamento .....	134
4.5.	AS DEMAIS QUESTÕES PARA O DEBATE DA REGULAÇÃO.....	136
4.6.	ALGUNS ELEMENTOS PARA A DIMENSÃO INSTITUCIONAL.....	142
	CONCLUSÃO.....	145
	REFERÊNCIAS .....	148



## LISTA DE SIGLAS

- ABERT – Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão
- ABI - Associação Brasileira de Imprensa
- ABRATEL – Associação Brasileira de Radiodifusão e Telecomunicações
- AM - Amplitude Modulada
- ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações
- ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica
- ANER – Associação Nacional dos Editores de Revistas
- ANJ – Associação Nacional de Jornais
- BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
- CNC – Conselho Nacional de Comunicação Social
- CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
- DIP - Departamento de Imprensa e Propaganda
- ECE – Empresa de Capital Estrangeiro
- FENAJ – Federação Nacional dos Jornalistas
- FM - Frequência Modulada
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IED – Investimento Externo Direto
- IFC - International Finance Corporation
- IVC – Instituto Verificador de Circulação
- MMDS – Sistema Multicanal de Distribuição de Microondas
- PAL-M – Phase Alternative Line (sistema de transmissão de tv em cores adotado no Brasil).
- PEC – Proposta de Emenda Constitucional
- RBS - Rede Brasil Sul
- SBT – Sistema Brasileiro de Televisão

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b>	
<b>Evolução da divisão das verbas de publicidade pela mídia no Brasil – 1950-2000 .....</b>	<b>22</b>
<b>Tabela 2</b>	
<b>Os 28 maiores jornais diários do país – 1999.....</b>	<b>26</b>
<b>Tabela 3</b>	
<b>Evolução da venda de revistas - 1994-1999 .....</b>	<b>31</b>
<b>Tabela 4</b>	
<b>Maiores revistas semanais do país - 1999.....</b>	<b>32</b>
<b>Tabela 5</b>	
<b>Maiores revistas mensais do país - 1999.....</b>	<b>33</b>
<b>Tabela 6</b>	
<b>Famílias que controlam emissoras de radiodifusão - 2001.....</b>	<b>36</b>
<b>Tabela 7</b>	
<b>Principais redes de rádio AM/FM - 2001 .....</b>	<b>38</b>
<b>Tabela 8</b>	
<b>Principais redes de televisão do país - 2000.....</b>	<b>40</b>
<b>Tabela 9</b>	
<b>Participação estrangeira em empresas de radiodifusão .....</b>	<b>133</b>

## RESUMO

Este trabalho analisa o atual modelo de regulação do setor de mídia no Brasil, especificamente nos segmentos de mídia impressa (jornais e revistas) e mídia eletrônica (rádio e televisão abertos ou radiodifusão), verificando se há necessidade e quais as variáveis relevantes em caso de nova regulamentação. Para isso, ele estuda a estrutura de mercado e a dinâmica de concorrência; revê a trajetória do setor, com ênfase na relação entre o Estado e as firmas; identifica os elementos para a regulação específica do setor, a partir de uma revisão da literatura e de uma abordagem dinâmica dos processos de concorrência; revisa a legislação e avalia o atual estágio do debate em torno das propostas de mudanças institucionais, discutindo ainda aspectos da experiência internacional. A dissertação conclui que a existência de estruturas de mercado oligopolizadas e as evidências de condutas anticompetitivas por parte das firmas líderes, entre outros aspectos, confirmam a necessidade de desregulamentação em algum grau e nova regulação; que o Estado deve ter um papel ativo nesse processo de transição; identifica outras variáveis relevantes para efeito de nova regulação, a partir de uma abordagem dinâmica dos processos de concorrência; e por fim indica alguns aspectos sobre a nova dimensão institucional.

## SUMMARY

This work analyzes the present media regulation model in Brazil, specifically regarding the printed (newspapers and magazines) and broadcasted (radio and television available to the public in general without charge) media, assessing its usefulness and relevant variables in case of new regulation. For that purpose, this work studies the market structure and competition dynamics; reviews the sector's trajectory, with emphasis on the relation between the State and companies; identifies the sector's specific regulation elements, based on a review of the literature and a dynamic approach of the competition processes; revises the legislation and evaluates the present stage of the debate around the proposals for institutional changes, discussing also aspects of the international experience. The dissertation concludes that the existence of oligopoly structures and the evidence of anti-competitive conducts by the leading players, among other aspects, confirm the need for some degree of deregulation and the establishment of new regulation; that the State should play an active role in such transition process; identifies other relevant variables for the effect of new regulation, based on a dynamic approach of the competition processes; and finally points out some aspects of the new institutional dimension.

O problema de agradecer é o recorte.  
Sempre decepamos alguém.  
Então, somos inevitavelmente ingratos.  
Prefiro a gratidão subjetiva, que dá conta de todos em diferentes graus.  
A cada um, cada um em sua hora, espero saber retribuir.

## INTRODUÇÃO

### 1. PROBLEMATIZAÇÃO

O setor de mídia ou os meios de comunicação (o conceito será tratado logo no início do capítulo um) surgiu oficialmente no Brasil no início do século XIX, ganhou características empresariais no início do século XX, e agora, no início do século XXI, encontra-se em meio a um cenário de grandes desafios.

As mudanças provêm de duas grandes frentes. A primeira diz respeito a tendências do mercado internacional de mídia, que desde a década de 1970 passa por intensas transformações em decorrência dos avanços no complexo da microeletrônica e da informática, e a partir dos anos 80 sofre um forte dinamismo, resultante da liberalização de vários mercados nacionais até então fechados e da maior liberdade dos fluxos de capitais. Todas essas transformações expressaram-se na tendência de globalização e concentração das empresas, convergência técnica e entrelaçamento com outras áreas da mídia, e crescente e complexa relação técnica e financeira com outros setores da economia. Nesse contexto, os avanços são tão rápidos que, em termos conceituais, até mesmo a delimitação das atividades do setor torna-se cada vez mais imprecisa e, em termos institucionais, quase todos os países revêem suas legislações para acomodar, pelo menos parcialmente, o fenômeno.

A segunda frente diz respeito ao mercado brasileiro, no qual empresas que ficaram quase dois séculos sob liberdade vigiada e protegidas da concorrência estrangeira pelo Estado, como se verá no capítulo dois, dividem-se agora entre a manutenção desse arcabouço institucional e as mudanças que seriam provocadas por uma desregulamentação seguida ou não de nova regulamentação. É importante sublinhar que o debate sobre a modelagem institucional do setor de mídia é muito mais complexo do que os executados recentemente no Brasil em setores como telecomunicações e energia elétrica, pois o produto desse setor tem uma dimensão não-econômica que não é considerada no conceito de produto da teoria econômica.

Conforme se verá a seguir, em todo o mundo o setor de mídia tem nos segmentos de mídia impressa (jornais e revistas) e mídia eletrônica (rádio e televisão abertos) os mais

significativos do ponto de vista econômico e social. Como resultado de sua capacidade de atingir simultaneamente um grande número de pessoas, sua constituição e operação são alvo de legislação específica e regulação em quase todos os países.

No Brasil, a discussão sobre uma nova regulamentação remonta a meados dos anos 70 com debates na Câmara Federal, foi retomada no processo de implantação da televisão por assinatura, no início dos anos 90, e ganhou novo corpo em 1995, com a apresentação de propostas de emendas ao artigo 222 da Constituição Federal, que trata da propriedade do capital dessas empresas, e com a recente apresentação pelo Ministério das Comunicações de um anteprojeto para uma nova legislação sobre o segmento de radiodifusão (rádio e televisão abertos), denominada de Lei de Serviços de Radiodifusão.

A partir desses fatos, levantou-se um debate – que está longe de terminar – sobre a necessidade e a forma adequada de se regular o setor. Na prática, preservar ou modificar a legislação, regular e em que intensidade as atividades, significam uma série de possibilidades distintas para o setor e para a própria sociedade brasileira, tanto do ponto de vista econômico quanto político e social. Exemplo disso é a participação de capital estrangeiro nas empresas, apenas uma das muitas questões a serem reguladas. De um lado, a abertura poderia ser vista como um elemento dinamizador da concorrência, especialmente em mercados claramente oligopolizados, como o de televisão aberta e o de revistas. Mas, de outro lado, se não for objeto de adequada regulação, a abertura poderia acentuar essa mesma característica oligopolista, com sérios prejuízos às demais firmas, à dinâmica do setor e, principalmente, ao país, no sentido de limitar ainda mais as possibilidades de acesso da sociedade à mídia e à própria informação.

## 2. JUSTIFICATIVA

Até o início da década de 1990, as empresas brasileiras do setor permaneceram praticamente alheias às transformações ocorridas no exterior por razões institucionais. Primeiro, porque desde 1934 a legislação brasileira impõe restrições a participação de pessoas jurídicas e proíbe estrangeiros na composição acionária de jornais, revistas, rádios e televisões. Segundo, porque as políticas restritivas às importações impediram que o setor pudesse acompanhar o desenvolvimento tecnológico que se processava, chegando no final

da década de 1980 extremamente defasado quanto aos produtos e processos já usuais no exterior.<sup>1</sup> A abertura da economia nos anos 90 marcou o início de uma rápida reorganização das empresas nacionais, especialmente no que diz respeito à modernização tecnológica e ao rearranjo dos grandes grupos através da entrada em novas áreas de negócios, inclusive com parceiros estrangeiros. A abertura, porém, afetou de diferentes formas as empresas. De um lado, a possibilidade de rápida modernização tecnológica aumentou para aquelas dotadas de condições para a capacitação, provocando um acirramento da concorrência e aceleração do processo de diferenciação. Por outro lado, o processo de privatização retirou parte significativa das receitas decorrentes da relação com as estatais, uma vez que os novos proprietários passaram a orientar a publicidade por decisões mais técnicas, obrigando a uma revisão das estratégias comerciais das empresas de mídia, o que nem sempre é simples e rápido para as menos capacitadas.

A revisão da literatura revelou escassas as abordagens do setor de mídia focalizando aspectos como os processos de acumulação de capital, a concorrência intrafirmas ou a dinâmica tecnológica. A especificidade do produto final dessa indústria originou uma vasta literatura nos campos da política, da sociologia e do jornalismo, entre outros, em geral dedicada a analisar a relação do setor com temas como ideologia, democracia e controle social. A maior parte dos estudos conclui que a pura e simples lógica de mercado tende claramente à concentração do capital em mãos privadas, movidas por interesses privados, prejudicando, entre outras, questões fundamentais como a democracia.

O problema central em considerar o tema como objeto da economia estaria em tratar a informação como produto. Predomina entre autores dessas áreas a idéia de que informação não é um simples produto, uma vez que tem a dimensão única de interferir e modificar o comportamento social de quem a consome. Porém, é preciso considerar que ocupar-se de um setor fundamental nos sistemas mediáticos nacionais somente sob o ponto de vista político e social não ajuda necessariamente a esclarecer sua dinâmica. Lidar com a

---

<sup>1</sup> Na visão dos autores neoschumpeterianos, especialmente Dozi (1988), é a inovação tecnológica que determina a trajetória, o desenvolvimento e a competitividade das empresas. As empresas que realizam maiores esforços tecnológicos têm maiores possibilidades de inovar e, conseqüentemente, serão mais competitivas. O problema é que mesmo em setores compradores de tecnologia (Pavitt, 1984), como o que está sendo tratado, nos quais o peso das estruturas formais de pesquisa e desenvolvimento não é tão decisivo, a possibilidade de avanço tecnológico e seus benefícios sobre a estrutura das empresas dependem da cumulatividade de conhecimento e de capacidades desenvolvidas ao longo do tempo, especialmente através de processos informais de *learning-by-doing*, *learning-by-using* e *learning-by-interacting*.



informação em nível teórico como produto talvez permita avançar rumo a modelos de controle social viáveis e mais eficientes, algo no estilo que se configura hoje nas áreas de telefonia e energia, com as agências regulatórias.

Nesse sentido, POSSAS (1997) demonstra que há dois padrões básicos de regulação, que apresentam uma problemática comum e por isso devem ser tratados conjuntamente. O primeiro, denominado de regulação ativa, tem caráter interventivo e se aplica aos serviços públicos de infra-estrutura (*public utilities*). O segundo, denominado de regulação reativa, é de caráter eventual e com acionamento previsto em lei, visando a prevenção e a repressão de condutas anticompetitivas (antitruste).

É importante ressaltar que mesmo não constando no conceito de *public utilities*, que inspirou a criação de agências regulatórias, o produto do setor de meios de comunicação – a informação – ganhou nas últimas décadas o status de um produto que carrega muitas das características típicas dos *public utilities*, especialmente a de tratar-se de um produto essencial para todas as atividades econômicas. Além disso, a concentração observada em alguns segmentos e as evidências de condutas anticompetitivas de algumas empresas no Brasil indicam a necessidade de dotar a sociedade de instrumentos regulatórios adequados para o setor.

Ressalte-se que a idéia de regulação não é contrária ao atual pensamento hegemônico neoliberal. Concretamente, verifica-se a partir dos anos 80 a redução do Estado empresário em muitos países, expressa por desregulamentações e privatizações, mas acompanhada da amplificação do Estado regulador das atividades econômicas, no sentido de combater os excessos da livre concorrência e dos grandes monopólios. Esses exemplos são claros nos ícones deste fenômeno – Estados Unidos e Inglaterra – e mesmo no Brasil, onde, por exemplo, a privatização das telecomunicações e do setor elétrico levou à criação e ao fortalecimento de agências reguladoras específicas, no caso a Anatel e a Aneel.

Foco deste trabalho por atuar em geral no campo privado, a desregulamentação tem em muitos casos efeitos semelhantes aos da privatização. A idéia central é de que a desregulamentação, assim como a privatização, aumentem a eficiência econômica dos mercados correspondentes. Porém, essa abordagem tem sido alvo de críticas por ser desprovida de embasamento empírico e científico. Por isso ambos os processos sempre envolvem novas regulamentações. O que se busca, através da desregulamentação ou das

privatizações, associadas com mecanismos de regulamentação e novo grau de competição dos mercados, são novas combinações para organizar uma atividade econômica, visando determinado fim (GOMES apud VINHAES, 1997).

No caso brasileiro, o problema é que o objetivo da mudança – o fim – não é claro. Embora alguns interesses transpareçam no debate da proposta da emenda constitucional ao artigo 222 e do anteprojeto da Lei de Serviços de Radiodifusão, somente a partir de um fim específico – e ele não foi discutido – é que se poderia analisar quais os mecanismos adequados para cada caso. E essa decisão seria, por natureza, ideológica. A questão básica é: modificar a legislação com que objetivo? Para aumentar a competição no mercado nacional, para dotá-lo de competitividade internacional, para permitir maior desenvolvimento tecnológico ligado à área, ou para garantir acesso mais democrático aos meios e à própria informação?

Também é preciso considerar que o debate a respeito de modelos ideais para o setor, sejam eles controlados pelo Estado, pela sociedade ou pelo mercado, não é específico do Brasil. Albert (1994) coloca que os regimes políticos influenciam o desenvolvimento, a natureza, a estrutura e os mercados das mídias em cada país. Por isso todos os países do mundo debatem o tema e têm soluções distintas, muitas vezes contraditórias. Os Estados Unidos, eterno exemplo de liberalismo, mantêm restrições à participação de estrangeiros no controle das empresas jornalísticas. Não chegam aos níveis do Perú, onde um opositor do ex-presidente Fujimori, proprietário de uma televisão, foi expropriado sob o argumento de ter nascido em outro país. Nem no nível da Índia, onde o parlamento manteve recentemente a proibição da participação de estrangeiros nas empresas. Mas, no fundo, todos partem do mesmo princípio: é necessário ter algum tipo de controle sobre o setor como forma de proteger os “interesses nacionais”.

O problema de pesquisa desenvolvido por este trabalho trata de questões específicas associadas à possibilidade de desregulamentação e nova regulação do setor de meios de mídia no Brasil. O foco central de análise procura responder a seguinte questão: diante da atual estrutura de mercado e da dinâmica da concorrência específica do setor de mídia no Brasil, existe de fato a necessidade de desregulamentação e nova regulação, e, em caso positivo, quais seriam as variáveis relevantes para tanto?

Pelo estágio do debate político no Brasil, e pela dinâmica do mercado internacional, discutir e, talvez, elaborar um modelo de regulação para o setor de mídia parece ser tarefa essencial. Mas, ressalte-se, este é apenas um passo, pois a própria teoria da regulação tem apontado algumas falhas e dificuldades, com vários problemas em sua aplicação prática. Entre eles pode-se citar o caso de evidências de informações assimétricas entre a agência reguladora e as firmas e, no limite, a captura da própria agência reguladora pelas firmas.

### **3. OBJETIVOS**

O objetivo deste trabalho é analisar o atual modelo de regulação do setor de mídia no Brasil, especificamente nos segmentos de mídia impressa e mídia eletrônica, verificar se há necessidade e quais as variáveis relevantes em caso de nova regulamentação.

Para atingir esse objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos.

- a) Analisar a atual estrutura de mercado e dinâmica de concorrência do setor de mídia no Brasil, especificamente nos segmentos de mídia impressa e mídia eletrônica;
- b) Rever a evolução histórica do setor no Brasil, com ênfase na relação entre o Estado e as firmas;
- c) Identificar os elementos para a análise da regulação específica do setor, a partir de uma revisão da literatura e de uma abordagem dinâmica dos processos de concorrência;
- d) Revisar a legislação que regulamenta o setor no Brasil; analisar o atual estágio do debate em torno das mudanças da legislação para efeito de regulação; discutir alguns aspectos da experiência internacional sobre o tema; e, com base nos resultados do objetivo específico "c", identificar a necessidade e, em caso positivo, indicar outras variáveis para efeito de nova regulação.

### **4. HIPÓTESES**

- a) As características da estrutura de mercado e da dinâmica da concorrência atuais do setor de mídia no Brasil indicam a existência de segmentos oligopolizados e do uso de condutas anticompetitivas pelas firmas com maior poder de mercado;
- b) A atual estrutura de mercado e a dinâmica da concorrência foram conformadas, em grande parte, pela forte intervenção do Estado, com uso de instrumentos sem precedentes em outro setores da economia;
- c) A tradição regulatória brasileira é normativa, excessivamente centrada no controle sobre a propriedade do capital, especialmente nas concessões para a radiodifusão, e em questões técnicas, mostrando-se insuficiente em relação a outras variáveis que afetam os processos de concorrência, devendo o ser alvo de desregulamentação e nova regulamentação.

## 5. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A dissertação está dividida em quatro capítulos, além da introdução e da conclusão.

O capítulo um traz uma referência setorial contemporânea da mídia no Brasil, apresentando a estrutura de mercado e a dinâmica da concorrência, com as características específicas dos segmentos de mídia impressa e mídia eletrônica.

O capítulo dois resgata a trajetória do setor de mídia no país a partir de uma visão da relação entre o Estado e as firmas, procurando demonstrar que, ao longo do tempo, a "livre concorrência" foi condicionada, para não dizer moldada, pelo Estado, determinando, *a priori*, vencedores e vencidos.

O capítulo três revisa a teoria da regulação econômica de mercado, identificando no enfoque de POSSAS (1997) variáveis relevantes para a construção de um modelo de análise para a regulação do setor no Brasil.

O capítulo quatro trata da legislação brasileira sobre o setor de mídia impressa e eletrônica, analisa o atual debate em torno de mudanças institucionais, apresenta alguns aspectos da experiência internacional em regulação da mídia, e, por fim, a partir do referencial teórico do capítulo três, identifica outras variáveis que devem ser consideradas para efeito de regulação e aponta possibilidades de modelos institucionais.

## 6. METODOLOGIA

O capítulo um foi cumprido mediante uma revisão da literatura disponível sobre o mercado brasileiro de mídia, acrescida da análise e atualização de dados coletados em bancos sobre o setor.

O capítulo dois foi construído a partir de uma revisão da bibliografia disponível sobre a trajetória do setor, centrando a pesquisa e a análise na relação entre o Estado e as firmas.

A estrutura de mercado e da dinâmica da concorrência e suas implicações para efeito de regulação, tratadas no capítulo três, foram abordadas especialmente a partir do referencial analítico proposto por POSSAS (1985) e POSSAS et al. (1997), além de outras contribuições.

Finalmente, o capítulo 4 exigiu a revisão da legislação sobre o setor em vigor no Brasil, a leitura e a crítica à proposta de Emenda Constitucional ao artigo 222 da Constituição Federal e ao anteprojeto da Lei dos Serviços de Radiodifusão, além da análise de literatura sobre algumas experiências internacionais em regulação do setor.

## 7. LIMITAÇÕES

Este trabalho possui várias limitações, decorrentes do fato de ser embrionário quanto à análise dinâmica dos processos de concorrência e de adequar um referencial regulatório construído originalmente para os *public utilities*. A primeira dificuldade está em definir precisamente o que é o setor de mídia, e se ele é mesmo um setor, no sentido em que se define, por exemplo, o setor têxtil ou o de papel e celulose. O setor de mídia é um fenômeno extremamente dinâmico e complexo, com novas e intensas interações inter-firmas, entre segmentos e com outras áreas da economia, o que dificulta a delimitação clara dos limites da firmas e dos segmentos.

Outro obstáculo para uma análise estritamente econômica é a existência de uma dimensão não-econômica do produto da mídia, conduzindo o debate quase sempre para a fronteira com outras áreas do conhecimento, como a sociologia, a política e o direito. Seu tratamento, é portanto, complexo. Do ponto de vista da regulação, considerá-la

teoricamente pode impedir o avanço da análise, mas ignorá-la pode tornar pífio o resultado da própria análise.

Em termos teóricos, há ainda os limites impostos pela teoria econômica da regulação, que avançou na questão dos monopólios naturais mas ainda é carente no tratamento de estruturas que exijam regulação reativa, dependendo em grande parte da análise de experiências concretas existentes em legislações antitruste em diversos países. Deve-se considerar ainda que em setores onde o avanço tecnológico é intenso, as dificuldades para determinar um corpo regulatório aumentam muito, sendo que, como diz POSSAS (1997) o referencial de análise pode ser útil em termos teóricos, mas não parece necessariamente ocorrer o mesmo em termos práticos.

Finalmente, há a necessidade de mais trabalhos sobre o setor sob a ótica econômica, tratando de questões sobre a estrutura dos mercados e os padrões de concorrência, de modo a avaliar com mais clareza a situação de variáveis importantes para efeito de regulação como tecnologia, estrutura produtiva, barreiras à entrada, ambiente institucional e externalidades de rede.

## 1. O SETOR DE MÍDIA NO BRASIL

Este capítulo traz uma referência setorial contemporânea da mídia no Brasil, apresentando a estrutura de mercado e a dinâmica da concorrência, com as características específicas dos segmentos de mídia impressa e mídia eletrônica. Ele procura demonstrar a existência de segmentos oligopolizados e o uso de condutas anticompetitivas pelas firmas com maior poder de mercado.

### 1.1. MÍDIA, CONCEITOS FUNDAMENTAIS

A diversidade de produtos e atividades das firmas, a complexidade dos processos, as constantes mudanças provocadas pelo desenvolvimento tecnológico e a convergência com outros setores dificultam uma definição precisa das fronteiras das empresas que têm como foco de negócios produtos da área de comunicação.

Primeiro, porque semanticamente o próprio termo comunicação em grande medida confunde-se com o da matéria-prima dessas empresas – a informação – uma vez que uma remete necessariamente a outra (ALBERT, 1994). Segundo, porque o termo comunicação é utilizado para definir desde relações não-verbais até transmissões planetárias via satélite. Terceiro, porque entre as empresas que, em tese, pertenceriam a esse setor, estão desde firmas em pequenas cidades com negócios igualmente de pequena escala, por exemplo, em *outdoors*, até conglomerados internacionais, com interesses em áreas aparentemente tão distintas como a televisão, o cinema e a internet.

No Brasil, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sequer considera a existência formal de um ramo “meios de comunicação”, dificultando sobremaneira sua mensuração em termos de número de empresas, empregados e movimento econômico. Para o IBGE, as empresas dos dois maiores segmentos desta área em termos de dinâmica econômica (o de produtos impressos e os de produtos veiculados via eletrônica, conforme se verá a seguir), sequer pertencem ao mesmo setor. Enquanto as empresas que atuam com impressos (produtores de jornais, revistas e livros) são classificadas no secundário, como o ramo industrial de editorial e gráfica, as que operam com televisão e rádio são classificadas no terciário, por tratarem-se de serviço público concedido pelo governo federal.

Este trabalho utiliza-se do termo comunicação no sentido definido por ALBERT (1994, p. 13), por ele considerado como o “conjunto de trocas de mensagens entre indivíduos e grupos sociais”. Nesse sentido, a comunicação tem três graus, o primário, que se refere de trocas interativas, face a face, como as conversas; o secundário, que se reporta a fluxos de mensagens por parte de um emissor, sem que o receptor das informações tenha condições de responder, embora ambos estejam frente a frente (discursos, pregações); e terciário, que é a comunicação sem contato entre o emissor e receptor, porém mediatizada por estruturas formais como jornais, rádio e televisão. O autor ainda refere-se a um quarto tipo, a comunicação telemática, gênero interativo em que usuários podem trocar informações e consultar bancos de dados a distância, mediante terminais de computador.

O objeto deste trabalho é o terceiro grau de comunicação, a comunicação mediatizada, pois é a partir dessa especificidade – a mediatização – que a literatura oferece um conceito para denominar o conjunto de firmas que atuam nesse negócio, denominando-as de mídia.

Para ALBERT (1994, p. 13), “mídia, ou mídias, são os meios de difusão coletiva de informação”. Segundo ele, há um conjunto principal de mídias, capazes de mediatizar informações em larga escala, formado por empresas que atuam nos segmentos de impressos (jornais, revistas), rádio e televisão. Além deste, há um outro conjunto, também importante, composto por empresas que atuam em outras áreas de impressão (livros, prospectos e cartazes), na área de som (cd), imagens animadas (cinema, vídeo), e de telemática (vídeotexto).

O primeiro grupo, formado por empresas dos segmentos de mídia impressa (jornais e revistas) e mídia eletrônica (rádio e televisão), é o objeto deste trabalho. Por suas características de mediatização da comunicação desde um ponto (o jornal, a revista, o rádio, a televisão) até a massa (um conjunto de consumidores), quando juntos os dois conceitos são denominados pela literatura apenas como mídia de massa (DIZARD, JR., 1998). Neste trabalho será utilizado apenas o termo mídia para designar o conjunto de empresas voltadas para a produção e distribuição de informações em larga escala e pertencentes aos segmentos de mídia impressa e mídia eletrônica, que tem seus conceitos descritos a seguir.

1) Mídia impressa: engloba várias formas de produtos de conteúdo informativo, educativo ou de entretenimento impressos em papel, sendo os formatos de jornais diários e



de revistas (com várias periodicidades) os mais importantes. Além deles, destaca-se o segmento de livros (didáticos ou não), com grande presença nos conglomerados de mídia.

2) Mídia eletrônica: envolve uma vasta gama de mídias ligadas a transmissão via satélite ou por cabos de conteúdos informativos, educativos ou de entretenimento, entre as quais as mais desenvolvidas comercialmente são a televisão e o rádio abertos, os serviços de televisão por assinatura e a internet. A mídia eletrônica pode ser dividida em dois grandes grupos, conforme o meio de transmissão e o acesso gratuito ou não ao produto. No primeiro grupo, objeto deste trabalho, estão os chamados serviços de radiodifusão, caracterizados como abertos por serem transmitidos por ondas eletromagnéticas e de livre acesso (gratuito) ao público. Englobam tanto o serviço de radiodifusão sonora (rádio) quanto o de radiodifusão de sons e imagens (televisão). Por convenção, neste trabalho o termo televisão refere-se ao sistema aberto. Quando for outro sistema, serão utilizados termos adicionais. No outro grupo estão mídias em geral transmitidas por cabos ou ondas eletromagnéticas (porém com sinais codificados), mas cujo acesso só é permitido mediante pagamento, entre elas a tv por assinatura e a internet.

As características de cada mídia tratadas neste trabalho e suas inter-relações serão descritas no item 3.

## **1.2. CONCORRÊNCIA, COMPETITIVIDADE, ESTRUTURA DE MERCADO E PADRÃO DE CONCORRÊNCIA: REFERENCIAL TEÓRICO**

Antes de iniciar-se a análise da mídia no Brasil, é necessário abordar alguns aspectos teóricos referentes ao processo concorrencial, especialmente os que dizem respeito às diferentes abordagens sobre a competitividade das firmas, as estruturas de mercado e os padrões de concorrência, essenciais para se compreender a dinâmica econômica capitalista.

### **1.2.1. Concorrência**

Apesar da grande diversidade de conceitos existentes para o termo concorrência, este trabalho utiliza-se daquele elaborado por POSSAS (1985), para quem ela é um fenômeno seletivo da economia mercantil das sociedades capitalistas, através do qual as

empresas desenvolvem estratégias para viabilizar seu lucro e, em última instância, a própria sobrevivência.

Nesse sentido, a concorrência deve ser entendida como um processo de defrontação dos vários capitais (as firmas), em um espaço econômico determinado (a indústria ou o mercado), mediado pelas estruturas desse mesmo mercado, resultando em um processo de distinção das estruturas mais e menos competitivas. Ela “é parte integrante e inseparável do movimento global de acumulação de capital, em suas diferentes formas, e que lhe imprime, na qualidade de seu móvel primário e vetor essencial, uma direção e ritmo determinados e em conteúdo historicamente específico” (POSSAS, 1985, p. 174).

A partir dessa concepção não se pode mais entender o mercado simplesmente como o alocador de recursos ou local de circulação de mercadorias, mas como o próprio “locus da concorrência capitalista” (POSSAS, 1985, p. 175).

Uma das principais características da concorrência capitalista está no fato de que os processos seletivos de enfrentamento de capitais são condicionados pelas estruturas de mercado, os padrões de concorrência e as estratégias adotadas pelas firmas em busca de melhor desempenho e eficiência, ou seja, em busca de competitividade, dentro de cada setor. Em vista disso, define-se cada um desses conceitos seguir.

### 1.2.2. Competitividade

A literatura econômica agrega em duas grandes famílias os conceitos de competitividade. A primeira, denominada competitividade revelada, é entendida como desempenho de firmas (expresso pela participação de mercado nacional), ou de firmas e nações (expressos pela participação no mercado internacional). Nesse sentido, é a demanda, e não ações internas das firmas (ou nações), o que define a posição competitiva de cada uma no mercado. Na segunda família, a competitividade é vista como eficiência, por isso é denominada de competitividade potencial. Ela é expressa pela capacidade da firma converter insumos em produtos com a máxima eficiência. Neste caso, é o produtor quem define sua própria competitividade (FERRAZ, et al., 1997).

Porém, as limitações de ambos os conceitos (inegavelmente estáticos) e a dificuldade de conciliá-los levaram os autores acima citados a articular um referencial

dinâmico do processo de concorrência visando prioritariamente definir e avaliar a competitividade. Sob esse enfoque dinâmico, competitividade passa a ser “a capacidade da empresa formular e implementar estratégias concorrenciais que lhe permita ampliar ou conservar, de forma duradoura, uma posição sustentável no mercado” (FERRAZ et al., 1997, p. 3). Ela já não é mais intrínseca à firma ou a produtos, mas é função da adequação das estratégias individuais ao padrão de concorrência de cada mercado específico, deixando por consequência mais competitivas as firmas que adotarem as estratégias mais adequadas ao padrão setorial em cada momento. Assim, o padrão de concorrência torna-se a variável determinante e a competitividade a variável determinada ou de resultado.

Segundo (FERRAZ et al., 1997, p. 11), a competitividade teria três dimensões determinantes:

- 1) Fatores empresariais: são fatores sobre os quais a empresa detém poder de decisão (gestão, inovação, recursos humanos e produção).
- 2) Fatores estruturais: aqueles em que a capacidade de intervenção da empresa é limitada pela mediação do processo de concorrência, ficando apenas parcialmente sobre sua influência. Podem ser divididos em três grupos: os que dizem respeito ao mercado (tamanho, dinamismo, grau de sofisticação, acesso a mercados internacionais), à configuração da indústria (desempenho e capacitação, estrutura patrimonial e produtiva, articulações na cadeia), e ao regime de incentivos e regulação da concorrência (aparato legal, política fiscal, financeira e comercial, papel do Estado).
- 3) Fatores sistêmicos: são os que se constituem em externalidades para a empresa e sobre os quais ela não tem possibilidade de decidir. Os principais dizem respeito ao ambiente macroeconômico, político-institucional, legal, regulatório, de infra-estrutura, social e internacional.

### 1.2.3. Estrutura de mercado

A estrutura de cada mercado ou de cada setor tem um papel decisivo nas estratégias tomadas pelas firmas, portanto está intimamente ligada ao próprio processo de concorrência.

POSSAS (1985) assinala que a literatura utiliza o termo estrutura de mercado em três sentidos diferentes. O primeiro refere-se às características mais aparentes, como o número de empresas concorrentes e a existência de produtos homogêneos ou diferenciados. O segundo, dentro do modelo "estrutura, conduta e desempenho", largamente utilizado na literatura de organização industrial, assume que as características da estrutura de mercado têm um papel fundamental nos processos de concorrência. Entre elas estão o grau de concentração do mercado (compras e vendas), a substituíbilidade de produtos (homogeneidade e diversificação), a possibilidade de entrada de novos agentes, as estruturas de custo, a integração vertical e o grau de conglomeração.

O autor considera a primeira abordagem simplista e insuficiente, e a segunda no mínimo estática. Em vista disso, ele propõe um terceiro modelo de análise no qual acrescenta características dinâmicas ao arcabouço "estrutura, conduta e desempenho", entre eles, a evolução da própria estrutura ocasionada pelas condições de concorrência, o ritmo de acumulação interna de lucros potencialmente destinados à expansão, o grau de concentração dos mercados e seus determinantes, e por fim as mudanças nas formas de concorrência, entre elas o progresso técnico, a conjugação com outras indústrias e com a economia em seu conjunto mais amplo.

Diante disso, ele propõe uma tipologia em que as principais estruturas de mercado são oligopólio concentrado, oligopólio diferenciado, oligopólio diferenciado-concentrado ou misto, oligopólio competitivo e mercados competitivos.

Porém, o próprio Possas alerta que sua tipologia apenas se dispõe a servir de referencial de análise que capte o essencial, ou seja, manejável num plano bastante genérico, permitindo esclarecer as principais especificidades microeconômicas da dinâmica global.

As características de cada uma dessas estruturas serão expostas a seguir, todas conforme POSSAS (1985).

Oligopólio concentrado: em virtude da natureza homogênea dos produtos, caracteriza-se pela ausência de diferenciação de produto como forma de competição. Como resultado da alta concentração técnica, a competição por preço não é procedimento regular. A disputa pelo mercado ocorre pelo comportamento do investimento frente ao crescimento da demanda, tanto pela inovação de processos quanto pela redução de custos e melhoria da

qualidade do produto. A alta concentração cria importantes barreiras à entrada de novos concorrentes. A estrutura em geral localiza-se na fabricação de insumos industriais e bens de capital.

Oligopólio diferenciado: a natureza dos produtos permite que a disputa pelo mercado mediante a diferenciação seja predominante. A concorrência por preço não é habitual, pois põe em risco a estabilidade do mercado e a sobrevivência das próprias empresas, requer também elevados e permanentes esforços de venda, cujos custos de publicidade são muito altos e podem afetar vendas e lucros em caso de movimento irregular de preços. A principal forma de concorrência – a diferenciação de produto – traz implicações na estrutura de mercado e na dinâmica global. Quanto à estrutura de mercado, o esforço de competitividade se concentra nas despesas de publicidade e comercialização, além da permanente inovação através de novos produtos, modelos ou qualidade, visando sempre atingir diferentes faixas de consumidores por nível de renda, hábitos, idade e outras variáveis. A natureza das barreiras à entrada de novos concorrentes está ligada a economias de diferenciação, que por sua vez remete à manutenção de hábitos e marcas e conseqüentemente ao prolongado volume de investimentos que justifique o investimento. Porém, como a diferenciação de produtos requer renovação contínua, a presença de barreiras à entrada não significa que esta estrutura tenda para a estabilidade. De um lado, como quase sempre são as mesmas empresas que promovem os maiores esforços de diferenciação, a estrutura tende a apresentar estabilidade. De outro, o próprio potencial inovador e a ausência de fronteiras bem limitadas impede excluir a possibilidade de novos concorrentes. Esta estrutura é típica da indústria de bens não-duráveis de consumo, representada, entre outras, pelas indústrias farmacêutica, de cigarros e de bebidas.

Oligopólio concentrado-diferenciado ou misto: combina elementos das duas estruturas anteriores. A diferenciação de produtos, associada a escalas mínimas eficientes, são as formas de competição principais. A concentração é mais elevada que no oligopólio diferenciado. As barreiras à entrada decorrem das economias de escala técnicas e economias de diferenciação. A estratégia de concorrência planeja investimentos não apenas para atender discontinuidades técnicas mas também para ampliar o mercado por diferenciação e inovação de produto a partir da ampliação da capacidade. Ou seja, o efeito

acelerador do crescimento esperado é amplificado pelo próprio excesso de capacidade. É a estrutura típica das indústrias automobilística e de eletroeletrônicos domésticos.

Oligopólio competitivo: caracteriza-se pela concentração relativamente alta da produção. Devido ao fato de algumas empresas deterem parcelas muito altas da produção (o que permite tratá-lo como oligopólio) pela possibilidade de recorrerem à competição por preços para ampliar participação no mercado face a existência de empresas marginais pouco resistentes e que ocupam um espaço considerável do mercado, a concorrência predominante é por preço, embora exista diferenciação de produtos em algumas oportunidades. A capacidade de investimentos à frente da demanda limita-se a empresas progressivas, que em condições de retração do mercado crescem em detrimento das demais. Esta estrutura é encontrada em muitas atividades, especialmente naquelas ligadas a bens de consumo não-duráveis cuja possibilidade de diferenciação é limitada, como algumas produtoras de alimentos, têxteis ou de calçados.

Mercados competitivos: usado no sentido de não-oligopolístico, tem como principais características a desconcentração, a competição por preços e a ausência de barreiras à entrada. Observa-se a possibilidade de margens para diferenciação de produtos, inclusive em qualidade, em vários desses mercados.

#### 1.2.4. Padrão de concorrência

Embora as formas de competição sejam muito amplas, incluindo, entre outros aspectos, preço, qualidade, esforços de vendas e diferenciação de produtos, em cada mercado específico constata-se uma ou mais formas evidentes que determinam o sucesso competitivo das firmas. São essas regularidades que constituem o padrão de concorrência setorial e atuam como balizas estruturais que “condicionam o processo decisório das estratégias competitivas das empresas (FERRAZ et al., 1997, p. 7).

POSSAS (1985) define padrão de concorrência com base em dois elementos. Primeiro, a inserção das empresas na estrutura produtiva, envolvendo desde requerimentos tecnológicos até a utilização dos produtos. Segundo, as estratégias de concorrência, que dizem respeito às políticas de expansão das empresas líderes em todos os níveis

(tecnológico e financeiro e as políticas de adaptação e recriação dos mercados). “A conjunção destes elementos, a um tempo estrutural e de decisão das empresas, configura um complexo de atributos da estrutura de mercado e da estratégia das empresas líderes que nela se inserem, refletindo-se no seu funcionamento corrente e desempenho dinâmico” (POSSAS, 1985, p. 175). Ou seja, as principais variáveis de um padrão de concorrência envolvem capacitação produtiva (acesso a fontes de matérias primas, qualidade da mão-de-obra, gestão da produção), esforço de vendas (marketing, prazo de entrega), e de engenharia financeira.

GUIMARÃES (1987), avalia que a luta contínua das firmas para obter escoadouros para sua acumulação interna se dá através da competição em seu mercado corrente e pela introdução de novos produtos, ou realizando investimentos na modificação dos produtos. Nesse sentido, diferenciação de produto e diversificação são fundamentais para definir o padrão de concorrência vigente.

Como diz GUIMARÃES, “a diferenciação de produto corresponde à introdução (...) [na] linha de produtos de uma nova mercadoria que é substituta próxima de alguma outra previamente produzida pela firma e que, portanto, é vendida em um dos mercados por ela supridos (...). A segunda maneira de modificar a linha de produtos da firma corresponde à inclusão de uma mercadoria que será vendida em um mercado no qual a firma ainda não participa. Esse movimento, pelo qual a firma vai além de seu mercado corrente para investir em nova indústria, constitui uma diversificação das atividades da firma” (GUIMARÃES, 1987, p. 37).

É preciso considerar que padrões de concorrência são específicos para cada setor e também mutáveis no tempo. Ou seja, ajustam-se ao progresso técnico da organização industrial e às mudanças no ambiente econômico. Servem como exemplo as grandes transformações ocorridas a partir do início dos anos 80, sobretudo em decorrência das tecnologias provenientes do complexo da microeletrônica e da informática e das inovações nas organizações. Associado a aspectos de concorrência mais amplos desde então (quase sempre internacionais) e ao aumento do ritmo das inovações tecnológicas, esse conjunto de fatores provocou um encurtamento do ciclo de vida e uma maior possibilidade de diferenciação de produtos.

Apesar da grande diversidade de padrões de concorrência, regularidades observadas em conjuntos de setores permitem definir uma taxonomia composta por quatro grandes conjuntos de firmas, conforme FERRAZ et al. (1997, p. 33).

Grupo de *commodities*: integrado por indústrias de processo contínuo, cujos produtos são homogêneos e têm seus preços determinados no mercado internacional.

Grupo de duráveis: inclui indústrias de montagem em larga escala, entre elas os produtores de bens de consumo duráveis, cuja principal característica é a grande incorporação tecnológica.

Grupo de tradicionais: integra indústrias que elaboram produtos de menor conteúdo técnico destinados ao consumo final. São setores tecnologicamente dominados por fornecedores de insumos e equipamentos.

Grupo de difusores de progresso técnico: compostos por indústrias que são a base do novo paradigma técnico-industrial para os demais grupos.

No caso do setor em estudo, e como poderá se observar no item três, os segmentos de mídia analisados – a impressa e a eletrônica – encaixam-se melhor nessa taxonomia dentro do grupo tradicional. Em vista disso, aborda-se de maneira mais aprofundada as características do padrão de concorrência desse grupo.

#### 1.2.4.1. Padrão de concorrência do grupo de indústrias tradicionais

Além do exposto acima, conforme FERRAZ et al. (1997), nesse grupo prevalece a variedade de produtos e empresas. A posição competitiva de cada empresa é definida em grande parte pela eficácia e eficiência da gestão.

A trajetória de evolução do padrão de concorrência é de extensa segmentação de mercados em termos de níveis de renda e de consumidores, o que faz com que as empresas desse grupo apresentem grande variedade de procedimentos e de produtos, voltados para o consumo final da população.

Por conta disso, atuar em mercados segmentados é uma das características mais marcantes dessas empresas. Preço, marca e adequação de produtos variam conforme as especificações de cada nicho de mercado, o que implica em empresas com características técnicas similares atuando em faixas de mercado muito diferentes.



Os setores deste grupo são muito sensíveis à demanda e apresentam fortes sazonalidades, levando às empresas a tentar se impor no mercado, o que faz com que os investimentos sejam reativos à demanda. Outras características importantes são as atividades de montagem de massa, com uma linha de produtos de baixa intensidade tecnológica, forte flexibilidade de escala e baixa relação capital/produto. Esse conjunto de características permite a convivência de empresas muito diferentes, no que diz respeito a porte, linha de produtos, capacitação e desempenho.

O fator decisivo do padrão de concorrência desse grupo, crítico para a competitividade das firmas, é a capacidade empreendedora dos dirigentes, principalmente quanto à atualização de técnicas de gestão de matérias-primas, mão-de-obra e equipamentos. As empresas são usuárias de inovações geradas em setores fora do grupo, contudo, o acesso a estas inovações não é problemático nem tampouco elas diferenciam sensivelmente as empresas, ainda que as de pequeno porte tenham dificuldades para incorporá-las.

Outras características importantes do padrão são que (1) um grande número de pequenos produtores é responsável por parte significativa da produção total; (2) as barreiras à entrada de novos concorrentes são baixas e as empresas podem ser ativadas ou desativadas com relativa velocidade. Além dessas, (3) as empresas que produzem com menores custos e maior adequação ao uso dos produtos podem expandir-se mais. Se a taxa de expansão delas for maior que a do setor, configura-se a concentração econômica pela perda de mercado das demais ou pela eliminação de empresas de menor porte. (4) Pode haver concentração da produção em segmentos onde existem hábitos de consumo, através de imposição de marcas e esforços de venda. As vantagens de custo proveniente de altas escalas pelas empresas de maior porte levam a uma estrutura de oligopólio competitivo, permitindo que a líder setorial sustentar sua posição por longos períodos de tempo.

### 1.3. UMA ANÁLISE DA MÍDIA NO BRASIL

Os dois segmentos mais importantes do setor de mídia no Brasil são os de mídia impressa (jornais, revistas) e mídia eletrônica (radiodifusão), tanto pelo porte das firmas, quanto em número de consumidores, faturamento e na própria dinâmica do setor. Por esta razão, conforme já assinalado, este estudo vai centrar-se neles, desconsiderando no

momento não apenas outros segmentos do setor, mas também negócios importantes desses mesmos segmentos, tais como o de livros (no caso da mídia impressa) e a tv por assinatura e a internet (no caso de mídia eletrônica).

Estima-se que os dois segmentos aqui tratados faturem algo em torno de 1,2% do PIB. Em 2000, conforme dados do Projeto Inter-Meios, da Revista Meio e Mensagem,<sup>2</sup> o faturamento do setor atingiu R\$ 9,847 bilhões.

Como resultado das dificuldades para compilar os dados referentes ao faturamento das empresas do setor no Brasil (a maior parte delas é de sociedades limitadas, portanto desobrigadas legalmente de tornar público seus balanços), historicamente o setor toma como referência os dados do projeto Inter-Meios, da Editora Meio & Mensagem. Nele, a PriceWaterhouse Coopers coleta os dados das firmas do setor, agregando entre 85% a 90% do faturamento proveniente da publicidade. O faturamento proveniente da publicidade é o mais importante para as firmas, chegando a responder por praticamente 100% no caso da televisão e do rádio, e por parcelas superiores a 60% no caso da mídia impressa. A importância da análise da distribuição das verbas publicitárias entre os diversos segmentos que compõe o setor de mídia, e simultaneamente dentro deles, é tamanha que pode-se afirmar que as estratégias de concorrência das empresas estão voltadas fundamentalmente para obter a maior fatia possível desse bolo<sup>3</sup>, conforme BOLAÑO (apud MATTOS, 2000). Dependendo das especificidades de cada segmento, as outras fontes de faturamento provêm de vendas de assinaturas, vendas avulsas, pequenos anúncios (classificados), *merchandising* e serviços diversos.

A série histórica das destinações das verbas de propaganda no Brasil entre 1950 e 2000, descrita no gráfico abaixo, oferece um panorama da dinâmica do faturamento de cada um dos principais segmentos do setor.

---

<sup>2</sup> Projeto Inter-Meios/Meio & Mensagem – 2000

<sup>3</sup> Embora Bolaño tenha centrado sua análise no mercado de televisão, seguramente os demais têm comportamentos semelhantes.

Tabela 1

Evolução da divisão das verbas de publicidade pela mídia no Brasil – 1950-2000<sup>4</sup>

(Em %)

Mídia	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Jornal	38	33	22	16	28	24
Televisão	0	15	40	58	55	55
Revista	10	18	32	15	8	10
Rádio	24	14	12	8	9	5
Outros <sup>5</sup>	27	33	5	5	5	6

Entre as evidências dessa série histórica destacam-se:

- Crescimento constante e vigoroso do faturamento da televisão entre 1950, quando é implantada no país, e 1980, quando atinge o patamar entre 55% e 60% do total, intervalo mantido até hoje;
- Perda consistente de faturamento das empresas produtoras de jornal entre 1950, quando detinham 38% do total, e 1980, quando este índice caiu para cerca de 16%, sendo recuperada, contudo, nos últimos anos parte da participação perdida, chegando aos atuais 24%;
- A trajetória da participação das empresas produtoras de revistas sobre o faturamento publicitário tem duas fases distintas. Entre 1950 e 1970 houve um grande crescimento, passando de 10% para cerca de 32%, mas a partir de então ocorreu uma queda praticamente contínua até 1990, quando ficou com apenas 8% do total, seguida de uma lenta recuperação até 2000, quando atinge 10%.
- Queda contínua nas verbas publicitárias destinadas ao rádio, que recebia 24% em 1950, 14% em 1960, e 5% em 2000.
- O item Outros, que detinha uma parcela significativa em 1950 e chegou a mais de 30% em 1960, caiu para em torno de 5% a partir de 1970 e mantendo-se estável até hoje.

<sup>4</sup> Fonte: adaptado a partir de STADNIK (1994, p. 24) e Projeto Inter-Meios (2000).

<sup>5</sup> “Outros” agrega o faturamento de empresas que operam com uma série de outras mídias, como *outdoors*, exterior (painéis, placas, etc), guias e listas, etc.

As participações de cada um dos segmentos na divisão das verbas procedentes do mercado publicitário, expressas na tabela 1, difere muito de país para país. O Brasil, sétimo maior mercado publicitário do mundo, possui uma característica específica quando comparado aos demais grandes mercados: é o que mais concentra verbas publicitárias na mídia eletrônica, especialmente a televisão, e o que menos destina para a mídia impressa. Na Alemanha, por exemplo, a mídia impressa recebe 69,1% das verbas (jornais, 45%, e revistas, 24%). No Canadá, as verbas para televisão e jornal equilibram-se, com 38,1% e 38,5%, respectivamente.<sup>6</sup>

Quanto à concentração do setor de mídia no Brasil, atualmente, pode-se dizer que sete grandes grupos praticamente dominam e determinam a dinâmica econômica, sendo que quatro deles têm na televisão seu principal negócio. Segundo SODRÉ (1995, p. 43), o setor “é um dos mais centralizados e monopolistas do país, com nove clãs familiares controlando mais de 90% da circulação, audiência e produção das informações”. Além de possuir um grande número de empresas no setor de mídia, esses grupos também operam em outras áreas da economia, muitas delas afins ao setor original – como internet, promoções de grandes eventos e telefonia – mas também em outras completamente diferentes, como o comércio de veículos, capitalização e mineração.

A atual estrutura desses grupos líderes é resultado de uma rápida reorganização provocada sobretudo a partir da abertura da economia brasileira, no início da década de 1990, tanto pelo aproveitamento das oportunidades tecnológicas que surgiram quanto pela busca de novas áreas de negócios. Assim, observa-se uma tentativa de reproduzir sob as condições locais as estratégias dos grandes conglomerados internacionais do setor, sem alterar a estrutura histórica do setor, conforme se verá ao longo deste capítulo e no capítulo dois.

### 1.3.1 Mídia impressa

O segmento de mídia impressa é composto essencialmente pelas firmas que produzem jornais e revistas, embora muitas também atuem como editoras, produzindo e comercializando livros (educativos ou não). As empresas deste segmento estão voltadas

---

<sup>6</sup> Projeções 2000 de Meio & Mensagem em [www.acesocom.com.br](http://www.acesocom.com.br) em 26/07/2000.

quase exclusivamente para o mercado doméstico em seus diferentes níveis (nacional, regional e local), sendo insignificante a exportação de produtos.

### 1.3.1.1 Jornais

As empresas que produzem jornais são recorrentemente denominadas apenas como jornais, embora algumas tenham mais de um título no mercado. Essa tradição é forte e ocorre porque, como se verá no capítulo dois, o produto jornal é anterior à própria empresa jornalística. A periodicidade é o principal critério para a divisão do segmento em dois grupos: diários ou não. No segundo deles, o de jornais não-diários, estão especialmente produtos semanais, quinzenais e mensais, de pouca expressão econômica, voltados para mercados locais ou tratando apenas de assuntos temáticos, elaborados em geral por pequenas empresas. Em vista de sua insignificância na dinâmica do segmento, não serão tratados aqui.

Quanto ao primeiro grupo, o Anuário Brasileiro de Mídia registra cerca de 300 jornais diários no Brasil, muitos deles editados pela mesma empresa ou conglomerado. Mas é possível que esse número seja maior, já que o Anuário não registra Diários Oficiais e empresas que não enviam dados para a publicação.

As avaliações sobre a produção total de jornais diários no Brasil variam muito conforme a fonte, situando-se entre 4,2 e 5,3 milhões de exemplares durante a semana e entre 6 e 8 milhões aos domingos.<sup>7</sup> As cifras, porém, são baixas quando comparadas a de outros países como Estados Unidos e Japão, onde individualmente os maiores jornais chegam a superar tiragens de 4 milhões de exemplares.

Em virtude do grande número de empresas e da predominância de atuação em mercados regionais, este segmento é o menos concentrado entre os quatro analisados. Quanto a tamanho e escala das firmas, BORIN (1993) divide-as em três estratos com características muito distintas.

No primeiro grupo estariam apenas 28 jornais diários que detém mais da metade da tiragem total do país. Dotados de estruturas produtivas compatíveis com o padrão

---

<sup>7</sup> Instituto Verificador Circulação (IVC), Revista Imprensa e IBGE têm números diferentes.

tecnológico vigente, muitos são produzidos pela mesma empresa ou grupo, como *O Globo*, *Extra* e *Diário Popular*, todos de propriedade das Organizações Globo.

Em relação ao mercado nacional, apesar de apenas 28 jornais deterem 50% da produção diária, em sentido estrito, nenhum deles detém uma parcela significativa ou penetração em todo o território nacional, embora várias empresas do Rio de Janeiro e São Paulo, onde são editados os de maior circulação, adotem estratégias de produto nessa direção, como é o caso dos jornais *Folha de S.Paulo*, *Gazeta Mercantil*, *O Estado de São Paulo* e *O Globo*. Na verdade, mesmo entre as grandes empresas observa-se a dependência de mercados regionais, em torno das capitais e das maiores cidades do país, especialmente no Sudeste, conforme demonstra a tabela 2.

A tabela 2 também revela que mesmo entre as grandes empresas do país a escala de produção é baixa quando comparada com a dos grandes jornais de outros países em termos de tiragens, pois apenas nove têm um patamar de produção médio acima de 100 mil exemplares diários.

O segundo grupo de jornais brasileiros é composto por aproximadamente 80 publicações, com tiragens individuais entre 8 mil e 25 mil exemplares diários, forte influência local ou regional em cidades de porte médio, sobretudo nas regiões Sul e Sudeste. Segundo BORIN (1993), tratam-se de médias empresas, que empregam até 30 pessoas e apresentam forte tendência de crescimento, em geral decorrente da modernização tecnológica e da adoção de modelos organizacionais mais voltados para o mercado.

No terceiro grupo estão empresas que editam cerca de 180 pequenos diários, geralmente apresentando entre quatro e 12 páginas e tiragens entre 1.000 e 8.000 exemplares, atuando sobretudo no interior do país. Tratam-se de pequenas empresas, quase sempre familiares, com apenas entre dois e oito empregados, cujo faturamento proveniente de publicidade, vendas avulsas e assinaturas não é suficiente para manter o negócio, levando-as a vincular-se diretamente a uma corrente política, dependendo de publicidade oficial (do Estado, em seus diversos níveis) e de partidos políticos.

**Tabela 2****Os 28 maiores jornais diários do país – 1999<sup>8</sup>**

Jornal/Principal mercado	Tiragem (milhares de exemplares)
Folha de São de Paulo/São Paulo*	471
O Estado de São Paulo/São Paulo*	366
O Globo/Rio de Janeiro*	336
Extra/Rio de Janeiro	252
Correio do Povo/Porto Alegre	219
Zero Hora/Porto Alegre	166
Diário Popular/São Paulo	144
Agora São Paulo/São Paulo	138
Gazeta Mercantil/São Paulo*	112
Lance/Rio de Janeiro	91
Jornal do Brasil/Rio de Janeiro	89
Estado de Minas/Belo Horizonte	88
Gazeta do Povo/Curitiba	67
Correio Braziliense/Brasília	67
Jornal da Tarde/São Paulo	61
A Tarde/Salvador	55
Jornal do Commercio/Recife	54
O Liberal/Belém	43
O Popular/Goiânia	39
NH/Novo Hamburgo	39
Diário de Pernambuco/Recife	39
A Gazeta/Vitória	39
Folha de Pernambuco/Recife	37
Folha de Londrina/Londrina	36
Correio Popular/Campinas	35
Diário Catarinense/Florianópolis	34
Notícias Populares/São Paulo <sup>9</sup>	33
A Tribuna/Vitória	31

(\*) Jornais com estratégias para atender a demanda nacional.

<sup>8</sup> Fonte: Instituto Verificador Circulação (IVC).

<sup>9</sup> O jornal *Notícias Populares* fechou em janeiro de 2001 devido a problemas financeiros.

Quanto à origem do capital de todas as empresas dos três grupos, 95% pertencem a pessoas físicas e grupos privados na grande maioria das vezes controlados por uma família. Os 5% restantes estão nas mãos de grupos religiosos ou do Estado em seus diferentes níveis. É importante ressaltar na dinâmica do mercado o fenômeno da propriedade cruzada, especialmente entre os grandes jornais, através do qual os proprietários também são sócios ou titulares de conglomerados controladores ou participantes em outras empresas de mídia impressa, além de emissoras de rádio e televisão, tv por assinatura e internet.

O processo produtivo dos jornais diários pode ser dividido em três fases. Na primeira estão as atividades de produção jornalística. Associada com a periodicidade, outra importante característica dos jornais diários é seu conteúdo, ou seja, a cobertura de fatos do cotidiano em áreas pré-determinadas, definidas pelos mercados em que cada um atua. Quase como regra, os jornais diários mantêm estrutura própria de produção jornalística (coleta, edição e editoração de informações) adquirindo de terceiros material jornalístico (textos e fotos) proveniente de regiões geográficas ou áreas de interesse de seus leitores nos quais eles não possuem estrutura. A maior parte desse material, sobretudo aquele procedente do exterior, é fornecido por grandes agências internacionais de notícias.

A segunda etapa é tipicamente industrial do ramo gráfico, pois engloba a impressão do material editorado na primeira fase em papel fornecido por empresas nacionais ou estrangeiras. Também como regra, os maiores jornais diários, pertencentes ao primeiro grupo descrito por BORIN (1993), possuem parques gráficos próprios e também prestam serviços a jornais do segundo e terceiro grupos, e que dificilmente mantêm esse tipo de equipamento em virtude do alto investimento e da pequena escala de produção.

Finalmente, a terceira fase é eminentemente logística, compreendendo a distribuição física da produção até o consumidor. As vendas podem ocorrer de forma avulsa (através de uma estrutura de bancas autônomas ou de vendedores ambulantes) ou por assinatura (entregues por estruturas especializadas, próprias ou não). Como se trata de um produto de vida útil muito curta (em tese dura apenas 24 horas), além da qualidade do produto a racionalização das etapas de produção aqui vistas (produção jornalística-industrial-comercialização) é um fator decisivo para obter e sustentar posições no mercado. Como a comercialização exige a movimentação física do produto, aumentando sobremaneira os custos de distribuição em relação aos concorrentes que utilizam mídias eletrônicas (como a



televisão, o rádio e a internet), esse fator é apontado como o grande ponto de estrangulamento futuro do segmento num cenário de grande avanço das tecnologias digitais.

Quanto às características da demanda, estima-se em 16 milhões o número de consumidores regulares desse tipo de produto, com um crescimento lento nos últimos anos, inferior ao crescimento vegetativo da população. Embora BORIN (1993) registre que as empresas estão voltadas prioritariamente para um público detentor das maiores faixas de renda e da informação, é preciso ressaltar que nos últimos anos, possivelmente pela baixa expansão das tiragens<sup>10</sup> nas camadas de média e alta renda, as empresas passaram a adotar como forma de concorrência a diferenciação de produto.

Em primeiro lugar, observa-se uma forte tendência de inovação e diferenciação, expressa sobretudo em ganhos de qualidade (novas tecnologias de impressão, versões editoriais diferenciadas para a mesma edição conforme a região a ser atingida) e a criação de diversos tipos de cadernos especializados, cobrindo diferentes áreas de interesse, desde tecnologia da informação até contas pessoais.

Em segundo lugar, nos últimos anos surgiram novos produtos voltados para o público de menor renda, vendidos a preços bem mais acessíveis, em geral 50% do preço dos jornais tradicionais. Servem de exemplo os jornais *Extra* (Organizações Globo, no Rio de Janeiro) e o *Diário Gaúcho* (Grupo RBS, em Porto Alegre). *Extra* foi lançado em meados dos anos 90 com a estratégia de atingir consumidores que todos os dias tivessem dinheiro suficiente para comprar três produtos básicos à sua sobrevivência: pão, leite e o jornal. Lançado em 1999, o *Diário Gaúcho* é vendido no Rio Grande do Sul e já atingiu tiragens médias de 200 mil exemplares durante a semana.

As estratégias das empresas líderes contemplam ainda o entrelaçamento cada vez maior com outros segmentos de mídia, sobretudo a televisão, e a atuação em áreas diretamente ligadas ou não ao segmento.

No caso do entrelaçamento com a televisão, ela ocorre tanto envolvendo empresas próprias (quando o jornal e a tv pertencem ao mesmo conglomerado, configurando a propriedade cruzada) quanto através de parcerias com grupos empresariais de televisão que

---

<sup>10</sup> *Meios de comunicação na América Latina – Brasil*, indica que entre as causas do baixo crescimento do mercado de meios impressos estão a baixa escolaridade dos consumidores, o custo do produto (em média 50 centavos de dólar) e seu conteúdo elitista (BORIN, 1993, p. 14).

não possuem jornais. Nos dois casos o que se busca é maior exposição para o produto jornal. Nos conglomerados possuidores de televisão isso ocorre sobretudo pela exposição direta na forma de publicidade. Os demais, sem recursos para financiar campanhas publicitárias, procuram compensar o esforço de venda do concorrente através de acordos operacionais com grupos possuidores de televisões que não têm jornal, em geral trocando espaço publicitário ou material jornalístico. Exemplo dessa natureza de acordo é o existente entre o jornal *Gazeta Mercantil* e a Rede Bandeirantes de Televisão, com jornalistas da *Gazeta Mercantil* apresentando material jornalístico produzido para o jornal durante a programação da emissora de tv.

Como apontam LIMA (1998) e MORAES (1998), no caso da diversificação, as estratégias de grupos líderes como Folha de S. Paulo e O Estado de São Paulo indicam a tendência de atuar em novas áreas. Controlado pela família Mesquita, o grupo O Estado de São Paulo possui o jornal com o mesmo nome e o *Jornal da Tarde*, as rádios Eldorado AM e FM, a Agência Estado (notícias), a gravadora Eldorado, a OESP Gráfica e a Broadcast Teleinformática. Na década de 1990, em uma estratégia de diversificação, o grupo participou nas empresas BCP e BSE da Banda B de telefonia celular, em conjunto com Bell South, Banco Safra, Splice e Bell South Latin America. O Grupo Folha, pertencente à família Frias, edita o jornal de maior tiragem do Brasil, a *Folha de S. Paulo*, e o jornal *Agora São Paulo*. Na década de 90, o grupo tornou-se sócio do provedor de acesso à Internet Universo On Line, em parceria com o Grupo Abril e Morgan Stanley, associou-se depois com as Organizações Globo para montar o jornal econômico *Valor*, e possui ainda a empresa de pesquisas de opinião Datafolha, a Plural Gráfica e Editora e a Publifolha.

#### 1.3.1.2. Revistas

O segmento de revistas é composto por vários nichos e centenas de títulos, produzidos por empresas de todos os portes. O Anuário de Mídia 2000 – Revistas, a principal publicação sobre o segmento no país, registra a existência de títulos que atendem nada menos que 51 diferentes nichos de mercado. As principais empresas do segmento estão no eixo Rio-São Paulo. Algumas produzem dezenas de títulos e fazem parte de grupos com interesses em vários segmentos do setor, como as editoras Abril e Globo,

enquanto outras atuam apenas no ramo de revistas, caso da editora Três. Todas possuem estruturas produtivas modernas.

Porém, há uma clara concentração de mercado nas mãos da editora Abril, que detém cerca de 60% das tiragens, e portanto, do mercado. Em 2000, a Abril comercializou 224 milhões de exemplares, sendo 4,6 milhões através de assinaturas, de 233 títulos de revistas. Controlada pela família Civita, desde a década de 1950 a Abril construiu um império a partir do setor editorial, especificamente no segmento de revistas, sendo forte também nos mercados de Portugal e da Argentina, mantendo negócios ainda nos segmentos de livros, vídeos, serviços de internet, tv por assinatura a cabo, MMDS, satélite e o mercado fonográfico. Na década de 1990, numa forte estratégia de diversificação, a Abril criou o Sistema TVA (TV por assinatura), com Chase Manhattan, Canbras (Bell Canada), TV Filme, Hearst Corporation, Capital Cities/ABC, Falcon International Communications; a Link Express (internet via cabo) com TV Filme; o Universo On Line (provedor de acesso à internet), com os grupos Folha, Morgan Stanley; e a @jato (serviço de internet via cabo), integrado ao Sistema TVA (LIMA, 1998 e MORAES, 1998).

Dentro do segmento de mídia impressa, o de revistas é o que apresenta melhor desempenho em termos de crescimento de tiragens nos últimos anos. Segundo a Associação Nacional dos Editores de Revistas, o número de exemplares vendidos entre 1994 e 1999 cresceu de 230 milhões para 350 milhões de exemplares por ano. O faturamento saltou de US\$ 161 milhões em 1992 para US\$ 602 milhões em 1998. A comercialização de revistas, de forma similar aos jornais, ocorre através de venda avulsa (em bancas) ou através de assinaturas. Os dados da tabela 3 permitem concluir que o segmento apresenta intensas variações de vendas, atreladas, sobretudo, ao poder de compra da população em cada momento do Plano Real, que é o período analisado.

**Tabela 3****Evolução da venda de revistas, em milhões de exemplares<sup>11</sup>**

Período	Total	Varição anual (%)
1994	230	20,4
1995	341	48,3
1996	325	-4,7
1997	326	0,3
1998	330	1,2
1999	360	6,1

Os produtos do segmento de revistas diferenciam-se pela periodicidade de publicação e pelo conteúdo. Em geral, podem ser classificados em dois grandes grupos: um com periodicidade semanal e conteúdo informativo factual desse período, e outro com periodicidades variadas (quinzenais, mensais, etc), tratando de temas especializados. Os produtos com periodicidade semanal têm como características específicas a veiculação de informações gerais sobre o país e o mundo ocorridas neste período de tempo e estarem voltados para a demanda nacional. Dele fazem parte um grupo restrito de revistas – apenas oito apresentam as características apontadas – e que, via de regra, pertencem aos principais conglomerados de mídia do país, detentores de estrutura produtiva para publicá-las. Os principais títulos constam na tabela 4.

<sup>11</sup> Fonte: Associação Nacional dos Editores de Revistas (Aner).

**Tabela 4****Maiores revistas semanais do país - 1999<sup>12</sup>**

Revista	Empresa	Tiragem (exemplares semanais)
Veja	Abril	1.117 mil
Época	Globo	486 mil
Isto é	Editora Três	354 mil
Veja SP	Abril	341 mil
Caras	Caras	334 mil
Veja Rio	Abril	116 mil
Manchete	Bloch	49 mil

No outro grupo, o das revistas não-semanais, estão produtos temáticos e especializados. Os de maior tiragem são mensais, comercializados em todo mercado nacional e, da mesma forma que o grupo anterior, pertencem aos principais conglomerados de meios de comunicação do país. Como mostra a tabela 5, a Editora Abril possui nove das dez maiores revistas do país.

<sup>12</sup> Fonte: [www.gm.org.br/MidiaDados/revista/140top.htm](http://www.gm.org.br/MidiaDados/revista/140top.htm), em 22/05/2001

**Tabela 5**

**Maiores revistas mensais do país - 1999<sup>13</sup>**

Revista	Empresa	Tiragem (exemplares mensais)
Playboy	Abril	604 mil
Seleções	Seleções	519 mil
Cláudia	Abril	448 mil
Manequim	Abril	392 mil
Superinteressante	Abril	341 mil
Nova	Abril	306 mil
Quatro Rodas	Abril	238 mil
Manequim P.C	Abril	224 mil
Você S.A	Abril	217 mil
Casa Claudia	Abril	210 mil

Entretanto, como as barreiras para entrar no segmento são baixas, há uma grande quantidade de outros títulos produzidos por empresas de pequeno e médio porte, a maior parte criada nos anos 80 e 90, devido ao barateamento e difusão das tecnologias eletrônicas de produção editorial e as possibilidades crescentes de utilizar serviços de terceiros nas atividades de impressão. Essas revistas podem atingir tanto o mercado nacional quanto voltar-se para mercados regionais, atuando em nichos muito segmentados, com tiragens bem inferiores às das grandes revistas citadas acima.

Quanto ao processo produtivo, todo o segmento tem uma estrutura muito semelhante a dos jornais, adequadas obviamente às especificidades de cada empresa. Grandes ou pequenas empresas mantêm estrutura própria da primeira fase do processo – o de produção jornalística – adquirindo também material de terceiros (autônomos e agências). Na segunda fase, contudo, há uma grande diferenciação. Em virtude da sofisticação dos equipamentos de pré-impressão, impressão e acabamento, somente as grandes empresas possuem parques gráficos próprios. Como em geral utilizam máquinas rotativas para

<sup>13</sup> Fonte: [www.gm.org.br/MidiaDados/revista/140top.htm](http://www.gm.org.br/MidiaDados/revista/140top.htm), em 22/05/2001

impressão (e que exigem grande escala de produção), há aqui uma diferença no processo de terceirização em relação aos jornais. As pequenas e médias empresas, por não terem tiragens para utilizar as máquinas das grandes produtoras de revistas, utilizam os serviços de gráficas de produtos gerais, dotadas de impressoras rotativas de pequeno porte ou impressoras planas, capazes de produzir pequenas tiragens a um custo razoável e com boa qualidade gráfica. Na terceira fase do processo, a comercialização, tanto pequenas e médias quanto grandes empresas controlam as operações de venda propriamente ditas, repassando ou não a terceiros as etapas de distribuição.

É importante indicar que, ao contrário dos jornais, algumas características do produto revista e de sua comercialização permitem mesmo a pequenas empresas voltar-se para a demanda nacional. Em primeiro lugar, as revistas têm vida útil muito maior que os jornais, tanto pelo tratamento dos conteúdos quanto pela qualidade da impressão. Em segundo lugar, possuem preço unitário pelo menos três vezes maior e mesmo um volume baixo de exemplares é suficiente para compensar as despesas de logística. E, em terceiro lugar, a existência de uma grande estrutura de distribuição organizada, formada por distribuidoras nacionais e regionais e milhares de bancas de revistas em pontos estratégicos de todas as cidades do país, cuja capilaridade permite ao produto chegar facilmente ao consumidor. Muitas dessas distribuidoras pertencem a grandes grupos do setor, como a Distribuidora Gazeta Mercantil, operando não apenas com títulos próprios mas também de terceiros. Outras são totalmente independentes, como a Fernando Chinaglia, trabalhando para dezenas de empresas do país.

### 1.3.2. A mídia eletrônica

A mídia eletrônica é o segmento com maior participação na divisão das verbas de publicidade entre os segmentos de mídia e o com maior cobertura no mercado nacional. Juntos, rádio e televisão absorvem 60% do total das verbas publicitárias. Porém, a divisão dessas verbas é desigual, com grande concentração na televisão, por motivos que serão expostos ainda neste capítulo. Ao contrário dos meios impressos, que têm receitas

importantes nas assinaturas e nas vendas avulsas, neste caso, como o produto é gratuito, as verbas publicitárias são a principal fonte de faturamento das empresas.<sup>14</sup>

Quanto à cobertura do mercado, os sinais de rádio e televisão atingem praticamente 100% dos lares brasileiros. Segundo o IBGE,<sup>15</sup> esses aparelhos são, respectivamente, o segundo e terceiro mais presentes nas casas brasileiras, estando em 89,9% e 87,7% delas, perdendo apenas para o fogão a gás, com 97,4%.

Fazem parte do segmento as empresas de rádio e televisão abertas que distribuem seus produtos através do espectro magnético, também chamado dial. O dial é entendido internacionalmente como um bem público, constituído por um número finito de frequências e canais, o que limita o número de empresas que podem atuar nesse mercado. Por utilizarem o espaço público, para operar as empresas de radiodifusão necessitam de concessão emitida pelo governo federal, e que na prática é a principal barreira à entrada no setor, limitando o número de concorrentes ao determinado pelo poder público. BORIN (1993, p. 30) estima que no caso brasileiro, devido à grande quantidade de concessões outorgadas pelo presidente José Sarney, “85% das frequências e canais disponíveis estão ocupados, praticamente esgotando o espectro nas capitais e grandes cidades”.<sup>16</sup>

O número de empresas de rádio e televisão deve aproximar-se de 3.235, uma vez que este é o total de concessões de rádio e televisão outorgadas pelo Ministério das Comunicações.<sup>17</sup> Potencialmente competitivo, face ao elevado número de empresas, a tendência de uma dinâmica de estruturação em redes, cujo conceito será visto com detalhes ainda neste capítulo, levou o segmento de radiodifusão aberta no Brasil para outra direção, tornando-o altamente concentrado.

Quanto à origem do capital, as firmas são predominantemente familiares, mesmo nos grandes grupos do segmento, conforme mostra a tabela 6.

---

<sup>14</sup> O capítulo quatro trabalha com a idéia de que esta é uma peculiaridade do mercado brasileiro de radiodifusão, pois cada país adota um padrão de financiamento das empresas (licenças para uso, repasses públicos, vendas de serviços), fator que certamente tem um papel muito importante na determinação da estrutura e dinâmica de mercado. Existem outras verbas possíveis, como o *merchandising*, mas ele fica restrito a produtos de entretenimento, como as novelas.

<sup>15</sup> <http://www.ibge.net> em 22/05/2001.

<sup>16</sup> A tecnologia digital de transmissão, que deve ser utilizada em breve no país, pode contornar o problema do “esgotamento” do dial face a possibilidade de ela compactar os dados.

<sup>17</sup> O número real de firmas tende a ser ligeiramente inferior pois não há como saber se todas permanecem em atividade.



Tabela 6

Famílias que controlam emissoras de radiodifusão - 2001<sup>18</sup>

Família	Grupo	Televisão	Rádio
Marinho	Globo	17	20
Sirotsky*	RBS	17	28
Saad	Bandeirantes	10	24
Abrevanel	SBT	9	0
Câmara*	Câmara	7	13
Daou*	TV Amazonas	5	4
Zahran *	Zahran	4	2
Jereissati*	Verd. Mares	1	5

\*As emissoras de televisão das famílias Sirotsky, Câmara, Jereissati, Zahran e Daou são afiliadas da Globo.

## 1.3.2.1. Rádio

Introduzido no Brasil em 1923, o rádio obteve rápido crescimento no país, especialmente porque passou a ser reconhecido pelo Estado como um instrumento poderoso de legitimação e difusor da cultura nacional. É o veículo com maior cobertura e penetração no país. Mas devido à baixa qualidade da programação, o setor de propaganda não utiliza o rádio para vender produtos de consumo de massa, reservando-lhe apenas 5% das verbas totais, a menor entre todos os segmentos do setor de mídia do país.

As empresas dividem-se em dois grupos, conforme a faixa de frequência utilizada: Amplitude Modulada (AM) e Frequência Modulada (FM). O sinal das rádios AM, dependendo do comprimento de onda, podem atingir grandes distâncias, e por consequência as empresas terem um caráter regional ou nacional, enquanto as com sinal FM, por suas características técnicas, restringem-se necessariamente a mercados regionais. Essa limitação de fato pode ser superada nos casos da formação de redes com transmissão sinal via satélite.

<sup>18</sup> Fonte: Caldas (1994, p. 127), atualizado em <http://www.mc.gov.br>, em 21/05/2001.

O número de empresas que atuam no segmento sofreu grande expansão a partir do final do governo Sarney, quando dezenas de concessões foram outorgadas. As emissoras AM passaram de 1.252 em 1988 para 1.778 em 2000 e as de FM de 617 para 1.270.<sup>19</sup>

Quanto à origem do capital, os estudos de BORIN (1993) e STADNIK (1994) revelam duas situações diferentes. Nos estados das regiões Centro Oeste, Norte e Nordeste, a maioria das emissoras pertence a políticos ligados a oligarquias tradicionais de cada Estado. No Sul e Sudeste, embora a situação também ocorra, boa parte das empresas pertence, especialmente as maiores, a conglomerados que atuam em outros ramos do setor de mídia. Face ao elevado número, é natural que a propriedade seja mais dispersa, mas é importante observar que alguns grupos detêm um grande número de empresas.

O processo produtivo do rádio compreende apenas duas fases. A primeira é a de produção de programas que irão ao ar. De modo geral, eles dividem-se em programas jornalísticos e de entretenimento. Os programas jornalísticos são produzidos por estruturas próprias e de terceiros (autônomos, agências de notícias, empresas de outras regiões geográficas). Os programas de entretenimento envolvem estrutura própria, em geral um apresentador em estúdio, conversando com ouvintes e selecionando músicas que irão ao ar. O fato de grande parte do tempo de operação diária de uma rádio ser ocupada por músicas provocou uma forte inter-relação com outro segmento de mídia, a indústria fonográfica, que fornece, mediante venda ou de forma gratuita, produtos para serem veiculados. De modo geral, as rádios AM contemplam maior espaço para programas jornalísticos em relação às FM.

Finalmente, o segmento de rádio não tem uma etapa eminentemente industrial nem uma terceira etapa referente à venda da produção e sua logística no sentido observado no segmento de mídia impressa. Uma vez editados os programas produzidos, ou nos casos em que o produto está sendo elaborado em tempo real (ao vivo), ele é imediatamente transmitido por ondas eletromagnéticas, sem qualquer custo adicional.

Entre as estratégias dos grupos líderes, além do forte entrelaçamento com outros segmentos de mídia, especialmente a televisão, destaca-se a articulação com pequenas e médias empresas de cidades do interior para retransmitir a programação originada em rádios dos grandes centros urbanos do país, através de sinais via satélite, adquirindo com

---

<sup>19</sup> <http://www.mc.gov.br> em 21/05/2001

isso características de redes nacionais (até então inexistentes no segmento) e consideráveis ganhos de escala. Na medida em que pequenas e médias empresas do interior não têm condições de investir em desenvolvimento de produto, tanto por custos de produção quanto por *know-how*, elas atrelam-se às grandes redes nacionais, limitando-se a reproduzir o sinal recebido via satélite e provocando um forte impacto negativo em termos da dinâmica econômica local. As maiores redes de rádio formadas desta maneira constam na tabela 7:

**Tabela 7**

**Principais redes de rádio AM/FM - 2001<sup>20</sup>**

Redes	Emissoras
American Sat	62
Antena 1 – Sat	25
CBN	22
Gaúcha – Sat	88
Jovem Pan Sat – AM	33
Jovem Pan Sat – FM	38
Rede Bandeirantes – AM	48
Rede Bandeirantes – FM	26
Rede Transamérica – Transat	33

#### 1.3.2.2. Televisão

Como se verá com detalhes no capítulo seguinte, até 1964 as empresas de mídia não tinham muita expressão econômica no Brasil, restringindo seu poder à esfera política. A partir de então, em sintonia com o modelo econômico adotado e impulsionado por grandes verbas publicitárias tanto do setor público quanto do privado, o setor cresceu sobretudo na área de televisão, graças a sua capacidade de atender aos interesses do Estado, estimular a demanda de bens de consumo e oferecer lazer e entretenimento. Segundo o IBGE, o

<sup>20</sup> Fonte: [www.gm.org.br/MidiaDados](http://www.gm.org.br/MidiaDados)

percentual de domicílios com televisão passou de 24,1% em 1970 para 87,7% em 1999, conforme citado anteriormente<sup>21</sup>.

Em relação ao número de empresas, em 2001 estão autorizadas pelo Ministério das Comunicações a operar no Brasil 251 emissoras comerciais de televisão. Existem também 26 emissoras não-comerciais, mantidas pelos governos federal, estadual e municipal, fundações e universidades. As principais pertencem à rede Cultura, que reúne emissoras educativas de vários estados.

Em termos de faturamento, a televisão é de longe o mais dinâmico ramo empresarial do setor de meios de comunicação: em 2000, as empresas ficaram com cerca de 55% das verbas publicitárias destinadas ao setor. Essa participação teve um crescimento vertiginoso nas últimas décadas, por motivos complexos que serão expostos no capítulo dois.

Entre as características da demanda, ao contrário dos veículos impressos, especialmente os jornais, a televisão consegue atingir todo o mercado nacional graças a uma estrutura particular de organização. Ela agrega uma emissora central, responsável por conteúdo nacional, e dezenas de emissoras de grupos regionais que, numa via de mão dupla, retransmitem a programação e abastecem de material regional a uma emissora nacional. Para fins conceituais, seguindo a definição de STADNIK (1994), as emissoras centrais serão chamadas também de cabeças de rede e as regionais de afiliadas.

---

<sup>21</sup> <http://www.ibge.net> em 22/05/2001.

(futebol, automobilismo), portanto distantes da capacidade financeira e produtiva das empresas regionais, restringindo-se ao poder de fogo das cabeças de rede.<sup>25</sup>

No caso da produção jornalística, as empresas possuem estruturas próprias de produção para cobertura de áreas fisicamente próximas, e complementam a programação adquirindo material produzido por terceiros. No plano nacional esse material é produzido por outras empresas filiadas a mesma rede, e no caso internacional, a cabeça de rede mantém estruturas mínimas em países como Inglaterra e Estados Unidos (caso da Globo), adquirindo imagens e informações de agências internacionais.

A produção de entretenimento necessita uma análise à parte. Embora a legislação determine que uma parte da programação das empresas seja local, por seu elevado custo de produção esses programas são praticamente inviáveis para empresas regionais. A elaboração de produtos de entretenimento mais sofisticados, com padrões internacionais, restringe-se a apenas algumas cabeças de rede nacionais, em particular a Globo. A empresa mantém uma estrutura de produção de novelas, filmes, seriados, programas de auditórios própria que, graças ao elevado padrão de qualidade, permite sua comercialização em dezenas de países. Entre todos os segmentos e produtos tratados até aqui, apenas alguns da área de entretenimento de televisão apresentam até o momento condições reais de participação no mercado internacional. Ou seja, podem ser considerados *tradeables*, característica importante a ser considerado em caso de regulação do setor.

Quanto às estratégias recentes das empresas líderes, os estudos de LIMA (1998) e MORAES (1998) dão uma demonstração da intensidade do fenômeno em três desses grupos – Globo, SBT e RBS – todos marcados pela diversificação de atividades. A Rede Globo de Televisão é a maior estrutura da área no país, com 17 emissoras próprias e 96 afiliadas. Pertence às Organizações Globo, o maior conglomerado de mídia e o décimo-segundo maior grupo econômico brasileiro, considerando-se todos os ramos da economia, com receita líquida de 1 bilhão e 300 milhões de dólares em 2000. Na área de televisão, em termos de audiência a Globo é a quarta rede de televisão do mundo, atrás apenas das norte-americanas ABC, NBC e CBS. Apenas para ficar em um exemplo de seu poder de mercado, um capítulo da novela *Laços de Família*, produto exibido entre 2000 e 2001, chegou a ter 61 pontos no Ibope, o que significa que 79% dos aparelhos de televisão do

---

<sup>25</sup> Em 1998 o faturamento em torno de patrocínios esportivos renderam à Globo 400 milhões de dólares.

Brasil estavam sintonizados na emissora<sup>25</sup>. Segundo os estudos de LIMA (1998) e MORAES (1998), a família controladora (Marinho) promoveu uma forte estratégia de diversificação nos anos 90 que incluiu o lançamento do Sistema Net (TV por assinatura), em conjunto com a Microsoft, Multicanal e RBS; a Multicanal (TV a cabo), com Antônio Dias Leite e Garantia Participação; a SKY (TV por assinatura via satélite), em parceria com News Corp. (Rupert Murdoch), MCI e Televisa (México); a Victori Comunicações (comunicações de dados), com Bradesco, Stet, Victori Internacional; a Teletrim (*paging*), com Bradesco, Stet, Victori Internacional; a Class (lançamento e exploração de serviço de satélite), com Victori e Matra; a Vicunha/Maxitel (Banda B de telefonia celular), com Vicunha, Bradesco e Stet; a Virtual (serviço de internet via cabo), inserido no sistema Net; e jornal o *Valor*, em parceria com o Grupo Folha. O resultado é que hoje a Globo congrega mais de 100 empresas em várias áreas, como meios de comunicação, telecomunicações, finanças, construção civil, mercado imobiliário, agropecuária, mineração e hotelaria. No setor de mídia, além de interesses em televisão, mantém os jornais *O Globo*, *Extra* e *Valor*; o sistema Globo de rádio (15 emissoras), a Agência Globo (notícias), a editora Globo (revistas e livros), a Som Livre (produção fonográfica), empresas promotoras de eventos (Fórmula-1, campeonatos de futebol); Globo.com (portal da internet), Globo Cabo e Sky (televisão por assinatura).

Outro grande grupo da área, o Sistema Brasileiro de Televisão, de propriedade do empresário Sílvio Santos, implantou no mesmo período o SBT Online (provedor de acesso à internet); a TV Cidade (operadora de TV a cabo), com Rede Bandeirantes, Jornal do Brasil e um sócio norte-americano; e mantém parceria com a Microsoft para venda de microcomputadores para consumidores das faixas D e E. O grupo tem 86 emissoras de televisão próprias e afiliadas, cobrindo 98% do território brasileiro, e negócios nas áreas de comércio, serviços, finanças, seguros, previdência e capitalização, e veículos.

Embora seja um grupo regional (atua apenas no Rio Grande do Sul e Santa Catarina) e funcione na área de televisão como afiliada à rede Globo, a Rede Brasil Sul (RBS) investiu na década de 90 no Sistema Net (TV por assinatura), com Globo e Multicanal; na Sky (TV por assinatura), com Globo, News Corp. e Televisa; participou da compra da CRT (operadora de telecomunicações), com Telefónica de Espanha; e da

---

<sup>25</sup> Revista Veja, 10/01/2001, p. 87.

Telebrasil Sul (Telesp Fixa), com Telefónica de Espanha, Portugal Telecom e Iberdrola; criou o Via Móvel 1 (*trunking*) com a International Wireless Communications, e o portal de internet ZAZ, vendido posteriormente para Telefónica de Espanha. Hoje, a RBS tem 17 emissoras de televisão e 28 de rádio. É sócia da Net (operadora de televisão a cabo no Sul) e possui ainda os canais fechados TV Com e Canal Rural. Publica os jornais *Zero Hora*, *O Pioneiro*, *Diário Gaúcho*, *Diário Catarinense* e o *Jornal de Santa Catarina*. O grupo mantém ainda empresas que atuam na produção de vídeos, conteúdo para internet (ClickRBS) e indústria fonográfica (RBS discos).

#### 1.4. A ESTRUTURA E O PADRÃO DE CONCORRÊNCIA DETERMINADOS PELAS REDES DE TELEVISÃO

STADNIK (1994), em sua análise do enraizamento das redes nacionais de televisão nos sistemas de mídia através de suas vinculações com grupos afiliados regionais e o conjunto de seus veículos, levanta várias questões interessantes que ajudam a delinear a questão da estrutura e do padrão de concorrência do setor de mídia no Brasil.

A partir do poder das cabeças de rede de televisão de caráter nacional, organiza-se uma estrutura de mercado que agrega inicialmente televisões, e depois rádios e jornais dos grupos afiliados. Com a força da programação, da publicidade e do poder político da emissora nacional, esses grupos regionais crescem e passam a atuar com uma multiplicidade de veículos, possuindo além da emissora da rede outras de rádio (AM e FM), pelo menos um jornal diário e provedores e portais de internet. Um fenômeno denominado por AMARAL (apud STADNIK, 1994) como “metástase” e que pode ser identificado em quase todos os estados do país, a partir de todas as cabeças de rede. Os grupos regionais que se agregam a redes menos fortes do ponto de vista econômico (casos da Record ou da extinta Manchete), e, principalmente, os grupos regionais que não se agregam a nenhuma cabeça de rede, lentamente têm sua força diminuída e acabam ocupando fatias marginais também nos mercados regionais.

A trajetória de constituição das redes nacionais de televisão também demonstra que elas induziram a uma modelagem específica não apenas de seu segmento, mas de todo o setor, acabando por centralizar e por estruturar o mercado de mídia a partir de seus interesses. A dinâmica impeliu ao longo do tempo os grupos regionais de televisão a se

filiarem a uma determinada rede, ante o “risco de serem excluídos desse mercado” (STADNIK, 1994, p. 11).

Exemplo notório dessa dinâmica é o grupo RBS, da família Sirotsky. A partir da força da Globo, a RBS controla os principais veículos, tanto no segmento de mídia impressa quanto no de eletrônica, nos estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

Em sua análise específica das redes e dos grupos integrantes das redes de televisão Bandeirantes, Globo, Manchete e SBT, as quatro únicas com características nacionais, em 1994,<sup>27</sup> STADNIK apresentou as seguintes conclusões sobre a estrutura e a dinâmica do setor:

- Na época, as quatro redes congregavam 121 grupos regionais, donos de 540 veículos, entre televisões, rádios e jornais. Em geral, esses grupos estruturam-se a partir da emissora afiliada à rede nacional, quase sempre a empresa mais importante. 95,8% são realmente regionais, atuando apenas em um Estado;
- Sete desses grupos regionais se vinculam a mais de uma rede e, entre esses, cinco têm veículos situados nas mesmas praças, indicando forte concentração de mercado nas mãos de seus proprietários;
- As emissoras cabeças de rede também atuam regionalmente, com empresas próprias;
- A rede Bandeirantes agrega 26 grupos e 104 veículos; a Globo, 25 grupos e 171 veículos; e o SBT, 43 grupos e 129 veículos;
- A posição de mercado de cada uma delas corresponde à quantidade e distribuição das empresas que as compõem. Ou seja, é reflexo do número total de veículos em cada uma das modalidades de veículos, indicando uma correlação direta entre número de veículos sob sua afiliação e o poder de mercado das redes;
- O SBT reúne o maior número de grupos afiliados (43%) e a Globo o menor (20%). Porém, a Globo possui a rede mais completa (todos os tipos de veículos) e com o maior número de empresas vinculadas (31,7%);

<sup>27</sup> Apesar de ter sido publicado em 1994 o estudo de STADNIK permanece atual, pois a estrutura do setor não se modificou, mas, ao contrário acentuou-se a concentração. A modificação mais significativa foi a transferência da rede Manchete para a rede Vida e o crescimento da rede Record, que na época não tinha uma estrutura nacional e hoje está em quase todos os estados brasileiros.



- Apenas 28 grupos controlam 271 veículos, ou seja, 19,% dos grupos detêm metade dos veículos vinculados às redes;
- Há uma concentração de empresas pertencentes a políticos de grande expressão regional e nacional, especialmente no caso da Globo.

## 1.5. CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

Este capítulo permite concluir pontos importantes sobre a estrutura de mercado e o padrão de concorrência dos segmentos de mídia impressa e eletrônica, fundamentais para a construção de um referencial de análise para a regulação do setor de mídia.

Seguindo a tipologia de POSSAS (1985), pode-se dizer que as áreas de televisão e de revista se configuram em oligopólios competitivos, com evidente concentração de mercado nas mãos da Rede Globo, na área de televisão, e da Editora Abril, na de revistas. Por outro lado, as áreas de rádio e jornais aparecem como mercados competitivos, com alguma restrição sobre o mercado de rádio, na medida em que firmas independentes também tendem a organizar-se na forma de rede, configurando-se então como oligopólio competitivo. Em todos os segmentos o grau de verticalização ao nível da firma é elevado, evidenciando-se também a elevada verticalização interfirmas nos casos do rádio e da televisão. Portanto, se a primeira vista os segmentos de televisão e de revistas devem receber maior atenção para efeito de regulação imediata, as estratégias dos grupos líderes e a existência de articulações na forma de rede a partir das firmas de televisão podem tornar ineficazes ações que considerem os segmentos isoladamente.

O universo das empresas é bastante heterogêneo, tanto internamente em cada segmento quanto entre os segmentos de mídia impressa e eletrônica. Elas apresentam uma grande diversidade quanto a tamanho, processos, capacitação tecnológica, produtos, escala e mercados. Um fator de diferenciação importante relaciona-se ao fato da firma estar ou não ligada a grupos com empresas nos demais segmentos, especialmente na área de televisão. Pequenas e médias empresas sem esse vínculo apresentam dificuldade de competir com grupos líderes, que em geral utilizam-se de condutas anticompetitivas como o dumping e a mídia cruzada (comercialização de várias mídias simultaneamente) para afastar os concorrentes.

Quanto a origem do capital, ele é essencialmente familiar em todas as empresas, com grande incidência de políticos na propriedade das firmas, especialmente às voltadas para mercados regionais ou afiliadas às cabeças de rede da área de televisão.

Em termos de estratégias dos grupos líderes, observa-se o uso da diferenciação de produto e também da diversificação, expressa pela tendência de fusão de empresas e associações nas áreas operacionais e para o lançamento de novos produtos. Quase como regra, eles comandam a uma rede nacional de televisão e também participam cada vez mais de áreas convergentes em termos tecnológicos, entre elas a telefonia, a internet, a transmissão de dados e a produção de entretenimento.

Além desses elementos inerentes à dinâmica capitalista, os processos de concorrência do setor tiveram, e ainda têm, forte dependência do Estado, em níveis pouco vistos em qualquer outro setor da economia brasileira. Os fatores decorrentes da ação estatal direta e indireta na conformação da atual estrutura são de tal dimensão que para adequada exposição serão tratados separadamente no capítulo seguinte.

## 2. O PAPEL DO ESTADO NA CONFORMAÇÃO E NA DINÂMICA DO SETOR

Este capítulo resgata a trajetória do setor de mídia no país a partir da relação entre o Estado e as firmas. Procura demonstrar que a atual estrutura de mercado e a dinâmica da concorrência foram conformadas, em grande parte, pela forte intervenção do Estado, que ao longo do tempo limitou o espaço para a livre concorrência e praticamente determinou, *a priori*, vencedores e vencidos.

### 2.1. MERCADO DE MÍDIA, UM REFLEXO DA SOCIEDADE

A atual estrutura e dinâmica do setor de mídia no Brasil, descrita no capítulo anterior, é resultado de uma trajetória particular e complexa, na qual a constituição, o sucesso e o insucesso das firmas e das mídias dependeu, em grande parte, do grau de interferência direta e indireta e do relacionamento com o Estado em cada momento da história do país. Como se verá a seguir, dessa relação, às vezes autoritária, às vezes paternalista, às vezes omissa, resultam os elementos básicos – embora não únicos – para explicar as principais estruturas do setor, entre eles a concentração e a origem da propriedade, a estrutura oligopolizada, a heterogeneidade tecnológica e financeira entre as firmas e entre os segmentos.

Issó não significa que outros elementos, especialmente os ligados às especificidades das firmas, não sejam relevantes. Ao contrário, o que se pretende mostrar é que face à importância historicamente dedicada pelo Estado ao controle da mídia, suas pressões e ações de regulamentação, regulação, concessões e outros benefícios, tomadas em grande medida durante regimes autoritários, praticamente definiu vencedores e vencidos, deixando pouco espaço para que a estrutura se conformasse em um ambiente concorrencial e, muito menos, de interesse público, conforme preconiza a Constituição Federal.

Como se verá no capítulo quatro, a forte interferência do Estado verificada no caso brasileiro não é única no mundo. URABAYEN (1985, p. 233), por exemplo, estudando a estrutura de mercado de comunicação da Espanha, estatizado em 1939 pela ditadura do General Franco e assim permanecendo por 45 anos, afirma que em todo mundo o setor “é

produto e reflexo da sociedade onde cresce e se desenvolve. Como algumas flores, [o modelo] (...) não é transplantável de um país para outro”.

Logo no nascimento do setor no país, no início do século XIX, as contradições entre a situação dos dois primeiros jornais, a *Gazeta do Rio de Janeiro* e o *Correio Braziliense*, 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 da história vão existir empreendimentos que estão a favor do governo e os que estão contra o governo. Com diferentes intensidades ao longo do tempo, essa lógica sempre estará presente, especialmente em momentos de crises institucionais, e, como se verá neste capítulo, será decisiva para definir vencedores e vencidos.

No caso em pauta, de um lado estava a *Gazeta*, originalmente um órgão 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. Graças a isso, tiveram 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, 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 empresas que assumiram a causa oposicionista, além da hostilização direta (desapropriação, censura, intervenção etc) em alguns momentos, 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), outras vezes sutis (corte de verbas publicitárias de empresas públicas e privadas alinhadas com o governo).

## 2.2. POR VOLTA DE 1870, AS PRIMEIRAS FIRMAS

A atividade tipográfica, vertente da qual nascem os jornais, surgiu oficialmente no Brasil por intermédio do próprio Estado. A criação da Imprensa Régia, encarregada da produção e impressão do jornal *Gazeta do Rio de Janeiro*, foi uma das medidas modernizadoras tomadas por D. João VI em 1808. Ressalte-se, porém, que até então

qualquer atividade tipográfica na Colônia era proibida e a transgressão considerada crime, embora em Portugal as tecnologias em torno da tipografia fossem conhecidas desde 1487. No Brasil, a arte gráfica é clandestina<sup>27</sup> e também tardia, ao contrário de outros países do continente americano, que a conheceram logo após sua descoberta, entre eles o México (1533) e o Peru (1584). Nos Estados Unidos, a difusão dessas técnicas foi tamanha que, já no século XVI, havia tipografias capazes de imprimir jornais (BAHIA, 1990).

Nos anos imediatamente seguintes à introdução da tipografia oficial no Brasil, a legislação foi abrandada, permitindo a aquisição de equipamentos tipográficos por particulares. Porém, nada podia ser impresso sem a aprovação prévia do Estado, iniciando uma tradição de ingerência e censura sobre a atividade, às vezes explícita, às vezes não, e que perdura até hoje. Por conta desse rígido controle, o primeiro jornal produzido por um brasileiro – o *Correio Braziliense* – não foi feito no Brasil. O *Correio* também surgiu em 1808, quatro meses antes da *Gazeta do Rio de Janeiro*, mas era editado pelo exilado Hipólito Manoel da Costa, em Londres. Nos 15 anos que durou, esteve proibido de circular não apenas no Brasil, mas também em Portugal.

O período entre 1820 e 1840 pode ser considerado como o de florescimento da imprensa brasileira. Rapidamente surgiram dezenas de jornais em vários pontos do país, inclusive no interior. Um bom exemplo é o caso da província de São Pedro do Rio Grande, onde entre 1825 e 1845, quando termina a Revolução Farroupilha, registra-se a existência de 42 jornais, em apenas quatro cidades,<sup>28</sup> quase todos de cunho político (ou panfletário), ligados num primeiro momento à questão da Independência, depois à abdicação de D. Pedro I, e, posteriormente, às revoluções que se sucederam de norte a sul do país. Como regra geral, estes jornais tiveram vida efêmera, pois estavam vinculados ao sucesso ou insucesso das causas que defendiam.

Pode-se dizer que, aproximadamente até 1870, os jornais mantiveram como características a inexistência de uma lógica capitalista em suas atividades, uma vez que eram, via de regra, ligados a bandeiras, correntes ou partidos políticos, além de manterem uma forte simbiose com os movimentos literários. Por outro lado, desde a década de 1820

---

<sup>27</sup> Na verdade, as pessoas que coletam e reproduzem informações nunca foram bem vistas no país. Entre 1550 e 1700, por exemplo, a Igreja e o poder colonial já queixavam-se dos “ruins de boca”, “pasquineiros” e “grasnadores”, referindo-se aos que teimavam em expressar sua insatisfação por via manuscrita ou oral, burlando o bloqueio legal e cultural vigente (BAHIA, 1990, v. 1, p. 31).

<sup>28</sup> São 34 jornais em Porto Alegre, cinco em Rio Grande, dois em Alegrete e um em Piratini (SODRÉ, 1995).

já haviam exceções a esta regra, graças ao fato de contarem com gráficas próprias, apresentavam os primeiros traços empresariais da atividade. Entre eles, o *Diário de Pernambuco* (fundado em 1823), o *Jornal do Comércio* (1827), o *Diário do Rio de Janeiro* (1821-1878) e o *Correio Mercantil* (1848-1868) (BAHIA, 1990).

Depois de 1870, em sintonia com as mudanças na estrutura socioeconômica do país, é que a coleta, o processamento e a distribuição de informações, ou seja, a atividade primeira da mídia, passou a se configurar como atividade verdadeiramente capitalista no país.<sup>30</sup> Entre as principais mudanças desta fase, estão a abolição da escravatura, a crescente imigração,<sup>31</sup> urbanização e industrialização; as inovações tecnológicas no setor (especialmente novos métodos de impressão); e a melhoria da infra-estrutura (energia elétrica, linhas telegráficas, estradas, correios)<sup>32</sup>. Nesse contexto surgem 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). Porém, isso não significa que tenha ocorrido uma redução no número ou na influência dos jornais voltados essencialmente para a política e a literatura.

Nesse período, como em vários outros segmentos da nascente indústria brasileira, as gráficas e os jornais mostravam-se atraentes para a conversão de excedentes de capitais agrícolas e comerciais. Próximos ao final do século, tornou-se comum “famílias de senhores rurais (que) se congregam em torno de novos títulos de jornais, a exemplo dos comerciantes prósperos e de bom relacionamento político” (BAHIA, 1990, p. 80). Um pouco adiante (ibid., p. 81) o mesmo autor afirma que “nas duas últimas décadas do século

<sup>30</sup> Em 1858, *Atualidade*, do Rio de Janeiro, já empregava jornaleiros, responsáveis pela venda avulsa e de assinaturas. Em 1872 os jornais eram vendidos em quiosques e logo surgiram as bancas especializadas no Rio de Janeiro (BAHIA, 1990). Outro exemplo da mudança é que em 1874 Ferreira Araújo fundou a *Gazeta de Notícias*, e entre suas propostas estava a de fazer um jornal “mais barato” que os existentes (SODRÉ, 1995).

<sup>31</sup> Sobre a importância dos imigrantes na evolução tecnológica deste período, BAHIA (1990, p. 80) escreve que “a imprensa acolhe operários gráficos da experiente tipografia européia, principalmente alemã e italiana”. SODRÉ (1995) acrescenta que os imigrantes europeus foram fundamentais para impulsionar esta nova fase da imprensa brasileira, pois dominavam várias técnicas gráficas. Um deles, o italiano Angelo Agostini, criou em 1876 a *Revista Ilustrada*, em São Paulo, que, além de inovar em processos industriais e conteúdo, chegou a ter tiragens de 4 mil exemplares, na época, a maior da América do Sul.

<sup>32</sup> Para melhorar a infra-estrutura de comunicações no país, em 1865 o governo determinou a construção da linha telegráfica entre a Corte e Porto Alegre. Em 1877, o *Jornal do Comércio* publicou os primeiros telegramas internacionais, que chegaram ao país por carta e foram distribuídos pela agência Reuter-Havras (SODRÉ, 1995).

XIX a imprensa brasileira passa de uma frágil estrutura individual, improvisada, provisória, com raízes políticas mas ainda em busca de laços e compromissos sociais profundos, para as mãos de uma organização familiar, sólida, solidária, permanente, convergente em seus interesses de classe”.

De fato, até 1930 convergem para a imprensa capitais e interesses de comerciantes, profissionais liberais e aristocratas associados a latifundiários, fazendeiros de açúcar e café, e exportadores. As famílias que detêm o controle acionário das empresas jornalísticas trazem essas origens.<sup>33</sup>

Com isso as empresas existentes passaram a realizar nesse período investimentos, renovando a área industrial e ampliando a produção. Muitos novos empresários associaram jornais a empresas gráficas, montando um modelo de corporação, mais viável tanto do ponto de vista industrial quanto comercial.

A criação e os primeiros anos de *O Estado de São Paulo* ilustram bem essas mudanças. A empreitada foi levada a cabo por fazendeiros paulistas que temiam o avanço das idéias abolicionistas e sentiam a necessidade de ter um jornal que “não sendo republicano extremado, viesse á discutir com serenidade os absorventes problemas do momento”. Segundo Sodré, a “colossal empresa” constituiu o “esboço de uma imprensa industrial”, tanto p̄r sua forma (uma sociedade anônima) quanto por suas práticas administrativas, comerciais e industriais inovadoras. “A Província de São Paulo vivia de anúncios (de casas comerciais de amigos, de missas, de partidas de navios de Santos, de espetáculos de teatro, da chegada de médicos à Corte, de assinaturas estimuladas com prêmios de loteria)”. A venda avulsa começou somente em 1876 e “a população achou aquilo um despautério, houve repulsa à iniciativa porque levaria à mercantilização da imprensa” (SODRÉ, 1995, p. 226).

Mas logo outros jornais acompanhariam estas inovações e, embora não tenham se desvinculado de posições políticas, observam-se nesse período iniciativas e práticas que se

---

<sup>33</sup> A empresa familiar não é um fenômeno restrito a mídia. Na verdade, essa estrutura é uma das características mais marcantes do processo de industrialização brasileiro. Sem um mercado de capitais, restou às famílias e ao Estado a tarefa de constituir empresas. As que o Estado não fez, as famílias fizeram, e vice-versa. Até hoje, no Brasil, em muitos setores, as maiores empresas continuam sob o controle das mesmas famílias. Só a partir da crise iniciada na década de 1980, e que prosseguiu nos 90 em virtude da abertura abrupta da economia, muitas famílias que controlavam empresas de setores mais expostos à competição internacional se desfizeram de seus capitais, na maior parte das vezes por não ter mais condições de continuar bancando o jogo diante de empresas multinacionais.

configurariam nos embriões das empresas nas décadas seguintes, com tendência crescente de divisão do trabalho, além de iniciar a disputa pelos pontos de venda em bancas, distribuição em carroças e até a contratação de correspondentes estrangeiros.

Paralelamente à crescente industrialização dos grandes jornais, em momentos de agitação política surgiam miríades de novos empreendimentos, como acontecera anteriormente e continuaria acontecendo nos anos seguintes. Em geral, eles desapareciam após a solução do fato que os motivou a existir.

Possivelmente o melhor retrato dos jornais brasileiros no limiar do século XIX seja o relato de Max Leclerc, correspondente francês que esteve no Brasil em novembro de 1889:

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).

Como Leclerc anotou, no final do século XIX a imprensa artesanal dava lugar a uma imprensa que, se não era industrial, caminhava a passos largos para isso. Já por volta de 1895 uma estrutura empresarial ganhava corpo, o que era evidenciado pelo uso de várias técnicas produtivas.<sup>34</sup> Os processos industriais tornavam-se mais organizados, surgiram no país os primeiros prelos italianos Derriey, os primeiros clichês obtidos por zincografia e as “fantásticas” máquinas rotativas Marinoni, que imprimiam, cortavam e dobravam os exemplares em um único processo, um avanço substancial para a época. Nesse mesmo ano, no Rio de Janeiro, *O Mercúrio* publicou folhas impressas a cores e *A Notícia* utilizou serviços telegráficos. Nos anos seguintes, *O Estado de São Paulo* inovou na coleta e formatação das informações, com a série de reportagens de Euclides da Cunha sobre



Canudos, que, posteriormente, resultariam no clássico *Os sertões*. Quase no final do século, o *Jornal do Brasil* instalou oficinas de fotografia e galvanoplastia, praticamente ao mesmo tempo que os jornais norte-americanos. Com todos esses avanços, a tiragens aumentavam rapidamente. Em 1900, a do *Jornal do Brasil* atingiu 50 mil exemplares, superior à do *La Prensa*, de Buenos Aires, até então o maior diário da América do Sul. Quinze anos depois, o *JB* possuía o maior parque gráfico da imprensa nacional e introduziu inovações de produto que perduram até hoje, entre elas a seção de esportes.

Associada às transformações que o país vivia, a virada do século marcou a passagem da pequena para a grande empresa jornalística. Dali em diante, os jornais tornaram-se, ou pelo menos tentaram ser empresas capitalistas.<sup>34</sup> O mercado também mudou. Os produtos, até então muito voltados para a política e a literatura, passaram a ser repensados, crescendo o espaço dedicado a informações que interessassem mais ao público. A publicidade acompanhou esta evolução, e assim, se em 1875 muitos anúncios procuravam escravos fugidos ou exaltavam as virtudes de barbeiros, no início do século XX já haviam peças vendendo cervejas, xaropes para a tosse, todas feitas com clichês, a técnica mais avançada da época.

Esse quadro, porém, estava restrito ao Rio de Janeiro e a São Paulo. Nos demais estados, eram raros os jornais com estrutura empresarial. Quase todos viviam ainda da política, ligados a oligarquias regionais, tanto de governo quanto de oposição, e usavam equipamentos obsoletos, adquiridos das grandes empresas. Na verdade, mesmo nas grandes cidades a imprensa tinha que acomodar-se entre os interesses de uma sociedade com traços coloniais, pré-capitalistas, e de uma sociedade capitalista nascente.

Além disso, logo após a Proclamação da República, os governos de Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto mandaram fechar vários jornais em todo o país, inaugurando uma prática muitas vezes repetida ao longo do século seguinte, que, segundo Bahia, expuseram uma nascente república pouco tolerante com a imprensa em relação ao Segundo Império. Por isso, estar ao lado do governo significava segurança para trabalhar, força política e, principalmente, garantia de faturamento. Sodré explica que no Rio de Janeiro da

<sup>33</sup> O desenvolvimento da tipografia, até o advento das fotocompositoras, passou por quatro etapas fundamentais: a máquina de papel, de Louis Robert (1798); a prensa mecânica, de Frederico Koning (1812); a prensa rotativa, de Marinoni (1850); e a linotipo, de Mergenthaler (1855).

<sup>34</sup> BAHIA (1990) registra a existência de uma tipografia no Brasil em 1808, 25 em 1850, 100 em 1900 e mais de 150 em 1910.

virada do século dois jornais polarizavam as correntes de opinião. *O País*, que defendia o governo, e o *Correio da Manhã*, que atuava na oposição. João Lage, dono de *O País*, considerado por Sodré uma figura típica dessa fase inicial da imprensa industrial, é descrito como o indivíduo que “tipificou, realmente, o jornalista corrupto de opinião alugada, conluiado com o poder, dele recebendo benefícios materiais em troca da posição do jornal (...). Com a segurança da cobertura dos cofres públicos, *O País* possuía um grupo de excelentes colaboradores e sua redação estava cheia de bons profissionais” SODRÉ (1995, p. 334). Note-se que como se trata do dono de um jornal, jornalista neste caso é sinônimo de empresário.<sup>35</sup>

Entre 1915 e 1930, a imprensa brasileira viveu outra grande expansão, com a consolidação das empresas e dos principais títulos em muitas cidades, além do surgimento de vários outros jornais e revistas que se tornariam muito influentes nos anos seguintes.<sup>36</sup> Especialmente a partir da Primeira Guerra Mundial, as empresas mais estruturadas passaram a concorrer em tiragem e circulação, utilizando-se de recursos técnicos e comerciais de sucesso na Europa e nos Estados Unidos. Na parte de conteúdo, houve uma mudança radical: os jornais abandonam a literatura e tornam-se mais noticiosos, inclusive com material internacional. Tecnicamente, a fotografia ganhou espaço e as linotipos, máquinas de composição que fundiam em chumbo linhas inteiras de texto, se difundiram rapidamente. A impressão a cor, introduzida a partir de 1910, tornou-se um grande diferencial, especialmente para a área comercial. A propaganda deu seus primeiros passos com a organização de agências, a instituição do corretor de anúncios, a formatação do anúncio de varejo e o aparecimento dos balcões especializados em captação de publicidade. No final da década de 20, a norte-americana Thompson seria a primeira agência de publicidade estrangeira a se instalar no Brasil, seguida da divisão de publicidade da General Motors. Como se verá a seguir, na trajetória das relações entre o Estado, a sociedade e as empresas de mídia, a publicidade irá ocupar um lugar importante nos anos seguintes.

Por outro lado, o aparecimento de uma classe média consumidora, carente de canais para expressar suas idéias e reivindicações, deu sustentação financeira (especialmente

<sup>35</sup> O termo jornalista é utilizado até hoje, embora com menor ênfase, tanto para o empresário quanto para o trabalhador especializado no setor.

<sup>36</sup> No Rio de Janeiro, *A Noite* (1912) e *O Jornal* (1919), em Recife, o *Jornal do Commercio* (1918), e em Salvador, *A Tarde* (1912).

através dos anúncios classificados) para muitas empresas se distanciarem um pouco da dinâmica dependência-confronto com o Estado. Em São Paulo, o *Estado de São Paulo* e, no Rio de Janeiro, o *Jornal do Brasil*, apostaram e cresceram muito com essa estratégia.

### 2.3. DÉCADA DE 1920: SURGIMENTO DOS PRIMEIROS CONGLOMERADOS EMPRESARIAIS

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 de *O Cruzeiro* em 1928. *O Cruzeiro* introduziu no Brasil o conceito de revista semanal ilustrada que perdura até hoje no mundo todo, além de técnicas inéditas de impressão, firmando-se no segmento por mais de meio século. Nesse período também foram fundados dois dos quatro grandes jornais brasileiros da última metade do século XX: *O Globo* e a *Folha da Manhã* (que mais tarde se converteria em *Folha de S. Paulo*).

O rádio, entretanto, merece uma análise mais detalhada. Afinal, além de se tornar o primeiro grande veículo de massa, com redes de alcance nacional, ele daria experiência técnica e profissional para o desenvolvimento da televisão nas décadas seguintes. A primeira rádio a ir ao ar foi a Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, seguida da Rádio Clube do Brasil, Rádio Transmissora (depois Rádio Globo), todas no Rio de Janeiro. Mas logo o fenômeno estendeu-se a outros estados. No final dos anos 20, essas empresas tinham grande faturamento, garantido pela publicidade crescente, e produtos sem concorrentes no mercado – futebol, radioteatro e humorismo ao vivo – abrindo as portas de um nicho de mercado que se tornaria chave para o sucesso 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, da noite para o dia, 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.

Chateaubriand apareceu como empresário após a intensa repressão aos jornais de oposição que apoiaram a Semana Tenentista. No início dos anos 20, o Congresso Nacional havia votado a primeira Lei de Imprensa do país, que permitia, entre outros pontos, a prisão por “injúrias e calúnias” contra ex-presidentes. A partir de 1923, os jornais passaram a ser obrigados, pela primeira vez desde a liberação da imprensa no país, em 1808, a registrar na primeira página os nomes de seus diretores responsáveis. Nesse período, face à dura repressão governamental, quase todas as empresas que produziam jornais foram fechadas ou ficaram à beira da falência. O *Correio da Manhã*, por exemplo, esteve impedido de circular entre agosto de 1924 e maio de 1925. Com o estado de sítio decretado em 1922, que perduraria até 1924 face ao levante da Coluna Prestes, quem resistiu ficou um longo período amarrado ao governo.

Chateaubriand foi um deles. Graças ao apoio de Epitácio Pessoa e do presidente Artur Bernardes, ele comprou *O Jornal*, em circulação desde 1919, e começou a construção de um império jornalístico, que se consolidaria nas próximas décadas graças a uma grande capacidade de adaptar-se aos diferentes governos, especialmente ao primeiro período de Vargas, e, depois, alinhando-se com grandes empresas multinacionais, além de utilizar uma política comercial agressiva que incluía chantagens a anunciantes potenciais. Como resultado desse processo, Chateaubriand montou entre 1920 e 1960 o conceito e o primeiro sistema privado de mídia do país, abrangendo realmente todo o território nacional, incluindo num primeiro momento jornais e revistas, depois rádio e televisão, e, por fim, integrando todas essas mídias.

Voltando à década de 20, apesar da repressão, alguns jornais que tinham se voltado menos para a política continuaram a crescer. *O Estado de São Paulo* chegou a lançar debêntures com sucesso para pagar dívidas contraídas entre 1914-1918 para a compra de papel, e voltou a apresentar lucro em 1924. No Rio de Janeiro, o *Jornal do Brasil* começou a receber em 1922 os serviços da agência de informações United Press e investiu em profissionais que implementassem as vendas. O caso mais notório foi a contratação a peso de ouro de Benjamin Costallat, o escritor mais famoso da época, que ganhava o dobro de salário habitualmente pago na época para publicar seus escritos exclusivamente no JB.

#### 2.4. NA DITADURA DE VARGAS, O ENCILHAMENTO DEFINITIVO AO ESTADO

A partir de 1927 a imprensa passaria a viver uma fase ainda mais conturbada, agitada por campanhas políticas violentas que iriam interferir profundamente na vida das empresas. A revolução de 1930 e a política adotada por Getúlio Vargas para o setor seriam 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.

Logo nos primeiros anos após a revolução de 30, muitos jornais foram proibidos de circular ou seus diretores passaram a receber “instruções sobre o noticiário permitido”, como diz SODRÉ (1995, p. 376), acrescentando que “o movimento [de 30] liquidara praticamente a imprensa que apoiava a situação anterior. Mesmo os jornais que não haviam sido destruídos, e por isso não puderam voltar a circular de imediato, sofreram graves conseqüências. O *Jornal do Brasil* tivera sua redação invadida e fora forçado a ficar uma semana sem circular” (id.).

Dali em diante, além dos crescentes problemas em decorrência da alta inflação, as empresas, mesmo as que apoiavam o governo, teriam que se digladiar a todo momento com o regime. Concretamente, estava cada vez mais difícil manter uma empresa cuja finalidade fosse produzir e distribuir informações impressas ou via rádio. 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. Para firmas submetidas a esse quadro institucional, significava praticamente a impossibilidade de continuar suas atividades. O caso mais agudo foi o do empresário Geraldo Rocha. Em 1936, quando fundou a rádio Nacional, Rocha tornou-se o primeiro empresário brasileiro a associar as mídias impressa e eletrônica. Dono de 17 empresas de comunicação, entre elas as rádios Nacional e Mayrink Veiga, e os prestigiados jornais *A Manhã* e *A Noite*, Rocha começou a esboçar, a partir do Rio de Janeiro, o que indicava ser o primeiro império de mídia do país, antes mesmo de Chateaubriand. Mas tudo começou a desmoronar em 1937. Opositorista ferrenho de Vargas, Rocha foi obrigado a exilar-se durante o Estado Novo. Em 1940, num

ato que demonstra a violência do Executivo com o setor, todas as suas empresas foram desapropriadas pelo Estado e incorporadas ao patrimônio da União.<sup>38</sup>

Além disso, Vargas implantou uma legislação que permitia muito mais controle da mídia pelo Estado, não no sentido de democratizá-la e beneficiar os cidadãos, mas sim de reforçar seu uso como instrumento do regime. Em 1931, instituiu a Regulamentação das Comunicações, que deu poderes exclusivos ao presidente para definir quem receberia as concessões de rádio. É importante assinalar que esse mecanismo legal permanece em vigor quase nos mesmos termos até hoje.

Mas é na vida curta do texto constitucional de 1934 que apareceria uma referência sobre a propriedade das empresas. Diz o texto que “a publicação de livros e periódicos independe da licença do poder público”. Ou seja, Vargas garantiu em texto constitucional que a entrada de empresas neste mercado era livre. Ao contrário do mercado radiofônico, onde só poderia constituir-se empresário quem fosse escolhido pelo presidente. Simultaneamente à promulgação dessa Constituição, o governo baixou o Decreto 24.776, chamado de Lei da Imprensa, que entre outras medidas definiu pela primeira vez que estrangeiros não poderiam ser proprietários de empresas de mídia. Depois, em 1937, a nova Constituição determinou em seu artigo 122 que “nenhum jornal pode recusar a inserção de comunicação do governo”.

As posições contra os estrangeiros que tentavam se instalar no país não eram novidade. Na verdade, essa veia do nacionalismo foi – e ainda é – acionada dezenas de vezes ao longo da história, sempre que interesses de grupos nacionais estiveram ameaçados. Esta veia envolve também temas ainda atuais, como a exploração do petróleo, a ocupação da amazônia, e, a partir de 1934, a reserva de mercado da imprensa para brasileiros.

Para operacionalizar o controle sobre as empresas, Vargas criou órgãos especializados que, apesar de extremamente autoritários, se perpetuariam na estrutura do Estado brasileiro. O principal era o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), inspirado no modelo nazista, que mantinha uma seção em cada Estado da Federação para

---

<sup>38</sup> Outro caso de notória violência foi contra *O Estado de São Paulo*, um dos principais jornais paulistas de então, que entre 1940 e 1945 também foi expropriado e incorporado ao patrimônio da União. A família Mesquita, proprietária da empresa, foi afastada e o jornal funcionou sob a direção de um interventor. Somente em 1945 os proprietários recuperaram a posse da empresa.

executar o controle. Desta maneira, “a gosto ou a contragosto, os jornais passaram as servir a ditadura”, como escreve SODRÉ (1995, p. 382).

Mas ao mesmo tempo que a mão de ferro do DIP fechava e coibia a ação de algumas empresas, prendia e perseguia empresários e jornalistas, outra mão generosa do Estado distribuía verbas de propaganda a jornais e emissoras selecionadas. Uma estratégia que conjugava intimidação e favorecimento e que explica em boa parte a dinâmica do setor no Brasil. Bahia registra que naquela época “as verbas do Estado Novo engordam receitas de jornais, revistas, agências noticiosas, empresas de propaganda, emissoras de rádio. Subsídios ao papel e à importação de equipamentos gráficos e de som favorecem os que colaboram com o poder” (BAHIA, 1990, p. 309).

Esta fase também foi marcada pela tendência do governo buscar possuir seus próprios meios de comunicação, com a criação de diversas rádios estatais em várias cidades do país, lançamento de revistas e a intensa operação de empresas incorporadas ao patrimônio da União, entre elas a Rádio Nacional, talvez a mais conhecida neste universo.

## 2.5. A CONCENTRAÇÃO DO MERCADO E A POLÊMICA DOS ESTRANGEIROS

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 através de pessoas jurídicas ao portador, mesmo que brasileiras.

Segundo o artigo 160 da Constituição de 1946, “é vedada a propriedade de empresas jornalísticas, sejam políticas ou simplesmente noticiosas, assim como as de radiodifusão, às sociedades anônimas ao portador e a estrangeiros. Nem esses, nem pessoas jurídicas, excetuando-se os partidos políticos nacionais, poderão ser acionistas de sociedades anônimas proprietárias dessas empresas. A brasileiros caberá, exclusivamente, a responsabilidade principal delas e sua orientação intelectual”.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> O texto deste artigo foi redigido pelo deputado constituinte Barbosa Lima Sobrinho, posteriormente governador de Pernambuco (1948-1952), mais tarde presidente da Associação Brasileira de Imprensa (ABI), conforme depoimento de Cícero Sandroni na comissão especial que analisou as propostas de emendas constitucionais de números 203-A/95 e 455-A/97, em 12 de maio de 1999.

Como resultado de todo esse processo, por volta dos anos 50 a concentração do mercado tornou-se evidente. Embora as tiragens tenham crescido muito no período, praticamente não surgiram outras empresas como em fases anteriores, ao mesmo tempo que muitos jornais fecharam ou passaram para o controle de um reduzido grupo de empresários. As exceções são a revista *Manchete*, as empresas *Última Hora* e *Tribuna da Imprensa*, que editavam jornais. O caso da constituição da *Última Hora* merece detalhamento.

Quando Vargas assumiu o poder pela segunda vez, em 1950, logo viu que não tinha mais condições de subjugar as empresas de mídia como fizera em seu primeiro governo. Mas ele tinha em mãos outros mecanismos – como os créditos oficiais subsidiados – tão ou mais eficientes num novo cenário de concorrência acirrada, determinada pela capacidade de incorporar os avanços tecnológicos do pós-guerra e pela necessidade de expansão das áreas geográficas de atuação. Com esse mecanismo, a partir de 1951 Vargas utilizou o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal para conceder vultosos financiamentos – a maior parte sem garantias reais – para vários desses empresários.

Vargas reservou para um ex-repórter de Assis Chateaubriand, chamado Samuel Wainer, um papel de destaque nessa estratégia. Com farto dinheiro público, Wainer fundou no Rio de Janeiro a empresa *Última Hora*, dona então do mais moderno jornal do país, que logo conquistou lugar de destaque no mercado. Embora não tenha sido o único beneficiado,<sup>39</sup> em 1953 as demais empresas trataram o caso da concessão de créditos ao *Última Hora* com intensa ferocidade, denunciando o que consideravam privilégio.

Tentando reduzir a pressão, além da liberar créditos até para opositores, Vargas inauguraria uma prática política que se tornaria chave na elaboração e na manutenção da aliança político-militar que sustentou o golpe de 1964, bem como sua renovação sob novas bases no último ano do governo de José Sarney: a concessão de canais de rádio e da emergente televisão para aliados, e, no limite, até para opositores. Em 1953, sob fogo cerrado, o presidente concedeu a vários membros opositores canais de rádio, e até *O Estado de São Paulo*, um de seus mais ferrenhos críticos, recebeu a concessão da rádio Eldorado, mantida pela família Mesquita até hoje.

---

<sup>39</sup> Entre 1950 e 1952, embora combatesse o favorecimento de Vargas em relação ao *Última Hora*, *O Globo*, dos Marinho, obteve uma série de empréstimos concedidos pelo Banco do Brasil, cerca de um milhão de dólares, que permitiu a modernização de seu parque gráfico, tendo como garantia os próprios equipamentos adquiridos (SODRÉ, 1995).



Além dos créditos subsidiados, o controle das empresas de comunicação pelo Estado também se fez ao longo da história por meio da manipulação dos seus insumos. No caso da mídia impressa, o papel, quase todo importado, sempre onerou o caixa das empresas devido às sucessivas desvalorizações cambiais executadas para fechar o balanço de pagamentos do país. O governo também sempre impôs cotas de importação de papel para cada empresa – determinando de antemão qual o limite máximo de produção individual e, de maneira indireta, a divisão do próprio mercado – além de facilitar ou dificultar o próprio processo de importação. Um exemplo: em setembro de 1964, o *Correio da Manhã* denunciou em editorial que desde os fins de 1963 as cotas de importação de papel haviam sido violentamente reduzidas, que o Banco do Brasil passou a exigir adiantamentos para o fechamento do câmbio, e que o transporte do papel importado somente poderia ser feito por navios do Loyd Brasileiro, mesmo quando essas embarcações não atingissem os portos exportadores (SODRÉ, 1995).

Voltando à questão da concentração do setor evidenciada na década de 1950, ela seria mais notória no caso do rádio e da televisão, considerando o mecanismo de concessão, os custos elevados de produção, a necessidade de investimentos contínuos em novas tecnologias e o novo poder que esses veículos conferiam num país onde imperava – como ainda impera – o analfabetismo, limitando a mídia impressa a camadas restritas da população. Distantes da estrutura jornal-rádio-tv que passou a balizar o crescimento das grandes corporações, e sem o apoio maciço do Estado, as pequenas empresas tinham poucas chances de sobreviver ou crescer neste cenário. Além disso, as grandes empresas, em sintonia com uma nova fase do capitalismo brasileiro, solidificaram os laços com as agências de notícias internacionais e as agências de publicidade, ambos segmentos controlados por empresas estrangeiras, recebendo praticamente todas as verbas de propaganda disponíveis. A publicidade, aliás, passa a ter nesse período um papel dinamizador do setor, num momento em que o país vive uma acelerada expansão do consumo industrial de massa, especialmente de bens de consumo duráveis.

Imersos no mesmo contexto de grande afluxo de empresas multinacionais norte-americanas de todos os setores, os empresários brasileiros foram buscar nos Estados Unidos um modelo de televisão que melhor respondesse às suas intenções comerciais.

Mas o negócio televisão só ganhou grande impulso a partir de 1956, inclusive por questões inerentes ao desenvolvimento da nova tecnologia no exterior, com a chegada de Juscelino Kubitschek à Presidência da República, quando o automóvel e a televisão tornaram-se símbolos de modernidade. Nesse período, o empresariado de mídia estreitou suas ligações com setores dominantes da economia nacional e internacional e do governo federal (STADNIK, 1994).

Foi também durante o governo Kubitschek que ocorreu pela primeira vez a organização das emissoras de televisão na forma de rede, dando origem a uma estrutura que se tornaria decisiva para definir o mercado de mídia no país.<sup>41</sup> Isso ocorreu por ocasião da inauguração de Brasília quando, a pedido do governo, Chateaubriand enfileirou suas 16 emissoras regionais para a transmissão das cerimônias.

Outra evidência da concentração desse período é a configuração de corporações muito mais complexas do que em fases anteriores. Os Diários Associados de Chateaubriand são o melhor exemplo. Desde a compra de *O Jornal*, em 1919, e até sua morte, em 1968, Chatô constituiu uma corporação que reuniu 31 jornais diários, 23 emissoras de rádio e 13 de televisão nos mercados mais importantes do país, além de três grandes revistas<sup>42</sup> e uma agência de notícias. Em meados dos anos 50, o faturamento dessas empresas já era superior ao de todos os grandes jornais do país juntos, à exceção de *O Estado de São Paulo* (BAHIA, 1990).

WAINBERG (1996) faz um estudo comparado entre os Diários Associados, de Assis Chateaubriand, no Brasil, e a Hearst Corporation, de William Randolph Hearst,<sup>43</sup> nos Estados Unidos, para tentar explicar como dois países com realidades tão distintas produziram fenômenos semelhantes. Para ele, é a modernidade emergente nos dois países que permite a ascensão de conglomerados como os de Hearst e de Chatô. Mas há grandes

<sup>41</sup> A partir de 1962, outra inovação técnica permitiu um grande avanço na televisão brasileira: o videoteipe. Com a gravação de programas e, principalmente de comerciais, eles passaram a ser inseridos no meio da programação, "permitindo melhor ordenamento (da produção) e multiplicando a rentabilidade das emissoras" (STADNIK, 1994, p. 24). O videoteipe também viabilizou o desenvolvimento de um dos produtos de maior sucesso do segmento, a telenovela diária, que foi ao ar pela primeira vez em 1963, através da extinta TV Excelsior.

<sup>42</sup> Entre 1954 e 1955, *O Cruzeiro*, revista semanal dos Diários Associados, atingiu uma tiragem semanal média de 720 mil exemplares. Um recorde só batido pela revista *Veja* em 1985, com 729.157 exemplares (BAHIA, 1990).

<sup>43</sup> Hearst é o primeiro magnata da mídia norte-americana, figura carismática que inspirou o personagem central do filme *Cidadão Kane*, de Orson Welles.

diferenças. Nos Estados Unidos, houve a constituição simultânea de outras redes, capaz de criar um ambiente de concorrência. No Brasil, não houve competidores para Chateaubriand.

Na década de 50 também começaram a aparecer empresas dirigidas ou de propriedade de estrangeiros e até mesmo com publicações impressas no exterior, burlando de maneira flagrante a Constituição Federal. Os estrangeiros apareciam especialmente na direção de editoras de revistas e livros, e, mais tarde, no sistema de rádio e televisão. Entre as mais conhecidas figuram as revistas Reader's Digest e Visão, e os grupos Time-Life e McGraw-Hill. O "controle da imprensa" por estrangeiros, diretamente, como acionistas ou por meio das agências de notícias e de publicidade tornou-se alvo de intenso debate político especialmente após a campanha em que a maior parte das empresas brasileiras de mídia engajou-se contra o monopólio do petróleo pela Petrobrás.<sup>44</sup> Em 1957 a Câmara dos Deputados constituiu uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para apurar o problema, que estabeleceu ligações diretas entre as agências de publicidade e as empresas jornalísticas. Contudo, apesar do relatório contundente, nada aconteceu. Em 1963, uma nova CPI retomou o tema, especialmente quanto o controle de revistas por estrangeiros, mas durou apenas duas sessões e acabou tragada pelo golpe militar.

Seguramente, o caso mais famoso da participação estrangeira no setor nesse período foi o da constituição da TV Globo, no Rio de Janeiro, que contou com capital, tecnologia e *know-how* do já gigante grupo norte-americano Time-Life. Segundo Herz, as relações entre a Globo e a Time-Life começaram em 1961 e já no ano seguinte a empresa norte-americana enviou um milhão e quinhentos mil dólares à Globo. Mas o negócio só foi fechado após o golpe de 1964. "O capital, o apoio técnico e as avançadas técnicas gerenciais e de marketing proporcionadas pelo grupo Time-Life forneceram as condições básicas para o desenvolvimento da Rede Globo" (HERZ, 1985, p. 84).

A própria Procuradoria Geral da República reconheceu na época a clara violação do artigo 146 da Constituição. Em certo trecho, o relatório afirma que "a ingerência estrangeira se manifestou na escolha do terreno, planos e especificações da construção do edifício, até a fiscalização das obras, nada podendo ser alterado sem a aquiescência de Time-Life" (BAHIA, 1990, p. 402).

---

<sup>44</sup> A posição contra a Petrobrás foi financiada por verbas de publicidade, repassadas pelas empresas petrolíferas estrangeiras interessadas na quebra do monopólio, através de agências de publicidade também estrangeiras instaladas no Brasil (SODRE, 1995).

Além de participar da construção do prédio, que foi usado pela Time-Life como fachada para injetar recursos na Globo, o relatório da Procuradoria conclui que a “Time forneceu capital dez vezes maior que o próprio capital (total) da TV Globo, além de assistência técnica”. Analisando os balanços e o patrimônio da TV Globo, Carlos Lacerda, concorrente dos Marinho no mercado de jornais do Rio de Janeiro e aliado das benesses do Estado pelo governo militar, afirmou que sem esses recursos a empresa não teria suportado o ônus de prejuízos que teve desde sua constituição até março de 1966. Para completar, disse ele, os Marinho também pleiteavam simultaneamente 36 concessões de canais de rádio e televisão nas maiores cidades do país, esboçando o que mais tarde se configuraria na Rede Globo de Televisão.<sup>45</sup>

A partir dessa situação privilegiada, a Globo se desenvolveu rapidamente nas áreas técnica, de produção e financeira. De dona de um único canal no Rio de Janeiro, em 1965, ela foi 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). Em 1966, jornalistas e artistas deixaram o comando da empresa, que foi ocupado por executivos vindos das áreas de publicidade e marketing, concededores do modelo de televisão norte-americano. No começo dos anos 80 já 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. Em 1985, ela atingia 88% dos municípios, 99% dos domicílios com tv e 93% dos brasileiros. Uma situação que praticamente inviabilizou qualquer tipo de concorrência, relegando as demais emissoras a posições marginais do mercado.

Apesar de a Constituição Federal proibir a associação com estrangeiros, o fato é que o acordo Globo-Time-Life foi tolerado, abrindo um precedente para o que Herz 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 sobretudo os empresários e o governo. Nesse modelo, “a legislação serve apenas para legitimar as políticas que o governo, e particularmente o Ministério das Comunicações, decide adotar” (HERZ, 1991, p. 211).

---

<sup>45</sup> Editorial de Carlos Lacerda publicado pelo *Jornal da Tarde* em 04 de nov. de 1966 (BAHIA, 1990).

Outro fato sancionado nas esferas oficiais vai contribuir 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<sup>45</sup>

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 a partir de então, praticamente não teve mais concorrentes. Este fato constitui uma das diferenças fundamentais apontadas no estudo de Wainberg sobre os Associados e a Hearst Corporation. Como os Associados, a Hearst viveu um longo período de decadência a partir de 1951, após a morte de seu fundador. A crise foi superada somente em 1973, quando o grupo concluiu uma dura reestruturação e concentrou-se em revistas e mídia eletrônica. Mas ao contrário do Condomínio Associado, que se manteve em setores tradicionais, a renascença da Hearst passaria pela busca e domínio de novas tecnologias, com pesados investimentos em pesquisa e desenvolvimento, especialmente a partir de 1980, tornando-se uma megaorganização multimídia. Com isso, o leque de atuação abriu-se para a nascente televisão a cabo, a tv interativa, produtos digitais, bancos de dados comerciais, entretenimento e serviços multimídia.

Sem esboçar qualquer redirecionamento estratégico, em 1980 a Tupi sucumbiu sob uma intervenção federal e cassação de seus canais, levando consigo toda estrutura Associada. Naquele momento, a Globo já tinha uma rede sólida de 25 emissoras afiliadas, tanto do ponto de vista geográfico, quanto tecnológico, comercial e de produção. E, na prática, nenhum concorrente.

---

<sup>45</sup> A título de exemplo do montante dos novos investimentos, na época uma câmera colorida custava 140 mil dólares, enquanto uma preto e branco custava cinco mil dólares.

## 2.6. 1964: A MÍDIA É INCORPORADA À DOCTRINA DE SEGURANÇA NACIONAL

Mesmo sendo fundamentais para a sociedade, as concessões de rádio e televisão nunca obedeceram a um plano pré-estabelecido ou foram discutidas de maneira democrática, embora sejam uma grande fonte de poder econômico e político para seus proprietários, boa parte deles políticos. A proliferação de canais começou durante o governo de Juscelino Kubitschek e acentuou-se com uma série de mudanças legais e institucionais instauradas após o golpe de 1964, definindo a conformação final e atual da mídia brasileira. É dessa época o arcabouço legal que ainda rege a política de comunicações no país, e que tem um grande impacto no controle das empresas.

Resumindo a situação, BORIN (1993, p. 45) registra que “durante a vigência do Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei 4.117 de 1962), complementado mais tarde pelo Decreto-Lei 236, de 1967, que muitos consideravam o AI-5 da radiodifusão no Brasil, nenhum partido ou grupo que exercia o direito de se opor à política do governo federal recebeu uma única concessão para operar uma emissora de rádio ou televisão no Brasil”.

Por sua vez, MATTOS (1985, p. 64), a partir de um modelo proposto por Ribers, Miller e Gandy, avalia que no Brasil o controle da mídia de massa pelo Estado se dá por meio de ações judiciais, ameaças oficiais, pressões políticas e econômicas, bem como censura policial. A partir de 1964, “os meios de comunicação de massa, principalmente o rádio e a televisão, têm sido utilizados para promover uma nova ordem econômico-social, voltada para o desenvolvimento e integração nacional (...). Este relacionamento tem evidenciado o poder do controle político-econômico-financeiro do Estado sobre os veículos de comunicação” (id., p. 62).

Vários estudos identificam que a partir dos anos 70 o governo brasileiro tornou-se o maior anunciante individual do país, sendo ao mesmo tempo “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” (id., p. 71).

Rápida ou lentamente, legal ou ilegalmente, de forma “pacífica” ou violenta, as empresas opositoras ao regime foram eliminadas. De dezembro de 1968 a junho de 1978, a mídia esteve sob censura. Na prática, jornais e revistas, de uma maneira geral, passaram por

uma dura repressão política e por graves problemas financeiros, enquanto a televisão, por fazer parte da estratégia de consolidação e legitimação do regime, obteve grande favorecimento e crescimento. 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 primeira vítima foi a *Última Hora*, de Samuel Wainer, invadida, depredada e cujo espólio foi vendido para uma série de “novos empresários” do setor, que surgiram em várias regiões. Entre eles, Maurício Sirotsky Sobrinho, um radialista do interior gaúcho que a partir da compra da *Última Hora* no Rio Grande do Sul e uma série de concessões de rádio e tv obtidas a partir de 1964, constituiu as bases do Grupo RBS, um dos maiores do setor no país.

Outra vítima da violência foi a empresa *Correio da Manhã*, um dos primeiros e principais opositores ao golpe. Sua proprietária, Niomar Muniz Sodré, foi presa e teve os direitos políticos cassados, sendo forçada a vender a empresa em 1969. Bem posicionado no mercado de classe média carioca por suas posições contrárias ao regime, o *Correio* conseguiu manter as vendas elevadas nos primeiros anos do golpe, mas teve queda brutal de faturamento pelo corte de publicidade oficial pelas agências de propaganda, por orientação ou imposição dos militares, e fechou em 1974. Falia ali uma empresa até então sólida, com 63 anos de existência, que atingiu tiragens diárias de 200 mil exemplares.<sup>47</sup> O vácuo deixado no mercado logo seria ocupado pela concorrência, especialmente *O Globo*, que de um jornal de porte médio na época do golpe, em 1979 já atingia a marca de 420 mil exemplares aos domingos.

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 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. Primeiro, seus membros foram vítimas de coação e violência física, com a

---

<sup>47</sup> A título de comparação, em 1999 apenas cinco jornais brasileiros superavam a tiragem de 200 mil exemplares/dia.

explosão de bombas em suas sedes (caso do *Jornal Opinião*, em 1976, no Rio de Janeiro),<sup>48</sup> além de inúmeras vezes ter sido apreendida toda a produção.<sup>49</sup>

Embora a constituição e o funcionamento de empresas do segmento de produtos impressos não dependesse de qualquer concessão, nem de tecnologias muito sofisticadas, ao contrário do rádio e da televisão, sendo portanto menos suscetível à pressão por parte do governo através da política de concessões, o Centro de Informações do Exército (CIE) chegou a elaborar um documento estabelecendo “medidas compulsivas, de natureza fiscal e contábil”, para dissuadir esse tipo de atividade, quando contrária ao governo. Essas empresas, segundo o documento, deveriam passar por “auditorias sistemáticas e vistorias financeiras por serviços de informações e peritos fiscais, e a cassação de registro caso estivessem em débito com a Fazenda Nacional”. O documento previa que essas medidas deveriam estender-se a empresas gráficas e distribuidoras terceirizadas, obviamente essenciais para pequenas empresas que não tinham parque gráfico nem condições de bancar sozinhas a operação da distribuição (BAHIA, 1990).

Mas se batia duramente de um lado, o governo acariciava algumas empresas de outro. A partir de 1964, o crescimento da mídia também passa a fazer parte da estratégia de crescimento do país. O sucesso do modelo baseado no tripé empresa estatal-empresa nacional-empresa multinacional teve importante participação dos meios de comunicação, especialmente na indução ao consumo de bens duráveis e não-duráveis. MATTOS (1985) identifica três fatores que, entre as incontáveis ações governamentais, estimularam o crescimento do setor no período:

- a adoção de uma política de desenvolvimento concentrada nas grandes cidades brasileiras, facilitando a distribuição da mídia impressa e a penetração da mídia eletrônica;
- a modernização e ampliação do setor de infra-estrutura, especialmente na área de telecomunicações, que sofreu intensa transformação técnica;

---

<sup>48</sup> Segundo BAHIA (1990), *Opinião* é uma tentativa malograda pela interferência do Estado no estabelecimento de empresas com produtos mais críticos, voltados para a reflexão semanal, espaço em parte ocupado hoje por revistas de grandes editoras, como Abril, Globo e Três. A empresa que editava o *Jornal Opinião* fechou em 1977 devido à censura. Em cinco anos produziu 230 edições semanais, sendo três apreendidas, uma impedida de circular e uma não publicada devido à interferência oficial no conteúdo.



- a adoção de medidas voltadas especificamente ao controle e à modernização da mídia impressa. Nesse sentido, foi importante o decreto de 1967 que concedeu pesados estímulos a indústrias de papel e artes gráficas, por exemplo, isentando de impostos a importação de papel imprensa, para atender sua crescente demanda. Além disso, para tentar ampliar a oferta do produto no mercado nacional, também foram concedidos incentivos fiscais para projetos industriais na área de papel e celulose. Um grupo de jornais<sup>49</sup> aproveitou esses incentivos e montou a Pisa Papel de Imprensa, em 1979, com investimentos totais de US\$ 170 milhões, financiados em parte pelo BNDES e o Internacional Finance Corporation (IFC), subsidiária do Banco Mundial.

## 2.7. NOS ANOS 70, A DEFINIÇÃO DOS GRANDES PLAYERS DO MERCADO NACIONAL

É fato que as grandes empresas estabelecidas também tiveram problemas em intensidades diferentes – muitos deles graves – com a coação do Estado após 1964. Mas em geral, por estarem mais estruturadas, tanto em termos financeiros como operacionais, elas tiveram condições de adotar estratégias diferenciadas no seu relacionamento com o Estado. Este é o caso da Editora Abril, que tinha a revista *Veja* censurada mas conseguia manter alto o faturamento com produtos como *Claudia*, *Quatro Rodas* e *Pato Donald*, que pouco ou nada tinham a ver com as mazelas do regime. Porém, as empresas que chegaram aos anos 70 conheceram quase todas grande impulso em suas atividades, tanto no crescimento de segmentos tradicionais quanto em áreas afins da comunicação. Seu porte torna-se desproporcional ao das pequenas e médias empresas nacionais. Entre as grandes, quase todas conjugam total ou parcialmente os elementos de um sistema de comunicação, com jornais, revistas, emissoras de tv e rádio, através de controle direto ou parcerias na forma de rede. Além disso, elas passaram também a atuar na área da indústria gráfica e editorial (a Editora Abril e O Estado de São Paulo entraram na área de listas telefônicas), empresas fonográficas (Som Livre, da Globo) e até bancos (Globo).

---

<sup>48</sup> Em 1975, jornal *Ex* teve uma edição de 30 mil exemplares apreendida e o prejuízo de 100 mil cruzeiros inviabilizou a empresa Ex Editora (BAHIA, 1990).

<sup>49</sup> Faziam parte do grupo original *O Estado de São Paulo* e *Jornal do Brasil*, como acionistas majoritários, e, como minoritários, *Zero Hora* (Porto Alegre), *A Tribuna* (Santos), *Diário Comércio e Indústria* (São Paulo) e *A Tarde* (Salvador).

Entre tantos exemplos da intervenção direta do Estado na dinâmica do setor, a escolha de empresários confiáveis para ficar com o espólio da TV Tupi talvez seja o mais conhecido e significativo. A partir do relato de STADNIK (1994), pode-se sintetizar o caso. O avanço da Globo durante a década de 70 não agradava a um setor dos militares, ao qual pertencia inclusive o presidente João Figueiredo, especialmente com o fato de sua principal concorrente ter falido. Decidiu-se então redistribuir as concessões da extinta Tupi a empresários supostamente capazes de neutralizar a força da Globo no mercado. Cinco concorrentes se habilitaram: Henry Maksoud, do grupo Visão; a Editora Abril, maior editora de revistas do país; o grupo Jornal do Brasil, que já possuía várias emissoras de rádio; o grupo Sílvio Santos, que vivia da venda de carnês por seu proprietário, o apresentador de televisão Sílvio Santos; e o grupo Bloch, dono de várias revistas, entre elas a *Manchete*. Como afirma STADNIK (1994, p. 33), “o governo, que determinava como bem entendia a quem distribuir as concessões de radiodifusão, acabou aceitando a proposta do Serviço Nacional de Informações e definiu como ganhadores o grupo Sílvio Santos e o Grupo Bloch. Estes eram considerados os que mais direta e facilmente apoiariam o governo. Surgiram daí mais duas redes: Manchete e o Sistema Brasileiro de Televisão (SBT)”.

Essas duas redes, mais a Globo e a Bandeirantes (fundada em 1969 mas com transmissão iniciada apenas em 1977), seriam os *players* que determinariam a estrutura do mercado de televisão brasileiro nas décadas seguintes.

A partir de então, nenhuma nova oportunidade de negócios no setor de mídia, especialmente as derivadas da revolução tecnológica em curso, passou em branco pelos grandes grupos. No caso da TV a cabo, mal a discussão sobre a nova tecnologia estava começando no país, em meados da década de 70 (ela só entrou em meados dos anos 90), e a Globo já tinha projetos no Ministério das Comunicações para as principais cidades brasileiras, executados por ninguém menos que o ex-secretário geral do próprio Ministério (HERZ, 1985).

É importante ressaltar que o fenômeno dos conglomerados de comunicação se dá simultaneamente com a consolidação de uma economia de mercado e a constituição de monopólios em outras áreas da economia, também beneficiadas pela impressionante expansão da economia brasileira. Com o crescimento da indústria, do comércio e da

expansão imobiliária, entre 1967 e 1973 a publicidade cresceu a taxas de 19% ao ano, tornando-se a oitava maior do mundo, sendo decisiva para incorporar várias camadas sociais ao consumo (RÜDIGER, 1985, p. 37). Esses recursos ampliaram significativamente o faturamento das empresas de comunicação.

A renda das famílias, neste período, também cresceu sensivelmente, ampliando especialmente o poder de compra da classe média. Com isso, o mercado de jornais se expandiu e, sobretudo, o de revistas, com o surgimento de novos títulos. Há uma reciclagem por parte das empresas para atender essa nova demanda de consumidores. A quantidade e a qualidade dos produtos são muito superiores às de anos recentes. Surgiram produtos novos e realmente inovadores como o *Jornal da Tarde* (Grupo O Estado de São Paulo), as revistas *Realidade e Veja* (Editora Abril), todos muito próximos das mais recentes tendências de produto nos Estados Unidos e na Europa. *Veja* foi inspirada no modelo de *news magazine* de *Time* e *Newsweek*, recebendo pesados investimentos da Editora Abril, até tornar-se nos anos 80 a maior revista semanal do Brasil e a quinta maior do mundo, com tiragens que logo superariam 1 milhão de exemplares.

## 2.8. REDES NACIONAIS DE TELEVISÃO: O FENÔMENO PLANEJADO

A partir dessa configuração, a televisão ganhou rapidamente influência e mercado no Brasil, o que não aconteceu na maioria dos países desenvolvidos. O número de domicílios com aparelhos de televisão quadruplicou entre 1970 e 1980, passando de quatro para 16 milhões. O fenômeno pode ser atribuído a dois fatores fundamentais. Primeiro, os altos índices de analfabetismo sempre se configuraram num entrave para a expansão de veículos impressos. Segundo, a baixa renda da maior parte da população, sempre às voltas com a sobrevivência, faz com que a compra de um exemplar de jornal seja uma atitude impossível no dia-a-dia de uma grande parcela da população, além do fato de que, num país onde as opções públicas de lazer são quase inexistentes, a TV tornou-se a única opção de entretenimento a custo quase zero.

A atual estrutura do mercado brasileiro também se deve a uma série de mudanças legais, ocorridas desde o início dos anos 60, mas, sobretudo, a partir do golpe de 1964. O setor se beneficiou de legislações específicas impostas a outros setores da sociedade, entre

elas um decreto de 1940,<sup>50</sup> que durante quase 60 anos obrigou as empresas de capital aberto a publicarem documentos de interesse dos acionistas (balanços, informes, etc) em jornais de circulação nacional.

A partir de 1975, por intermédio da Radiobrás, o governo tentou montar uma rede estatal de comunicações. A Radiobrás foi uma tentativa de centralizar o controle sobre as emissoras estatais, que, apesar de serem estatais não operavam sob uma política comum. A idéia não era propriamente uma novidade, e já havia se constituído pelo patrimônio desapropriado por Vargas nas décadas de 30 e 40, além de iniciativas isoladas. Mas naquele momento, o projeto contemplava a ampliação da estrutura existente, que contava com 54 estações de rádio e quatro de televisão. Porém, esta tentativa ocasionou a reação imediata dos empresários do setor, que denunciaram uma competição “desleal”, considerando subsídios os repasses do Tesouro para essa estatal, embora isso fosse comum a tantos outros setores, nos quais os empresários de mídia aceitavam que estatais concorressem com a iniciativa privada.

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 iniciada após o desmantelamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento e as crises decorrentes do segundo choque do petróleo, em 1979, e da crise da dívida externa brasileira, em 1981. Altamente endividadas em dólar, elas se encontram em grave situação financeira no início da década.<sup>51</sup> Nesse contexto, dois fatores merecem ser assinalados: primeiro, um dos entraves para o saneamento e o crescimento das empresas era a dificuldade de capitalização, pois a família era, via de regra, o único acionista, resultado da legislação que desde 1934 dificultava a participação de pessoas jurídicas em sua composição. Contudo, já nessa época as grandes empresas, pelo menos as que mais se desenvolveram no período, passaram a utilizar mecanismos para burlar a legislação. Os jornais *Gazeta Mercantil*, *O Estado de São Paulo*, *Folha de S. Paulo* e *O Globo*, por exemplo, ampliaram e modernizaram suas operações por meio de um subterfúgio: cindiram a parte industrial da parte editorial da empresa, criando uma empresa

---

<sup>50</sup> Decreto Lei n. 2.627/1940.

<sup>51</sup> A crise foi tão séria que em 1982 os jornais brasileiros reduziram o número de páginas e o formato (surgiram muitos tablóides, com páginas menores que o formato padrão, chamado *standard*), consumindo juntos apenas metade do papel que o jornal norte-americano *New York Times* consumia na época.

gráfica que prestava serviços para a empresa de mídia, conseguindo com isso captar recursos no mercado através da primeira sem se sujeitar ao controle da legislação imposto à segunda.

O segundo fator de destaque da década de 1980 foi a chamada “operação hospital” executada pelo governo federal, que, através das resolução 796 do Banco Central, concedeu créditos subsidiados – a juros de 8% ao ano, sem correção monetária – às empresas jornalísticas. A justificativa para o tratamento especial, num momento em que milhares de empresas de outros setores viviam problemas parecidos e não foram socorridas, foi a de que tratavam-se de empresas “endividadas no interesse nacional, no interesse público”. Jamais foram explicitados, porém, em que consistia esse “interesse nacional e público”.

No governo do general João Batista Figueiredo,<sup>53</sup> a política de comunicação corroborou a tendência de opção do Estado pelas grandes empresas, especialmente na área de televisão, entendendo este modelo, na avaliação de Herz, como “natural” para o Brasil. Entre outros itens, as diretrizes da Presidência da República estabeleceram naquele momento que

a concessão de canais de ráiodifusão levará em conta, além de critérios técnicos e legais, a viabilidade econômico-financeira dos empreendimentos; a formação de redes nacionais será estimulada (...), como meio de apoiar a meta de integração nacional e assegurar estabilidade econômico-financeira dos empreendimentos, dentro de um regime competitivo e equilibrado; a interiorização da televisão será incentivada pelo uso da infra-estrutura do sistema nacional de telecomunicações.<sup>54</sup>

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, conforme exposto no capítulo 1. As redes mostraram-se uma forma de organização eficiente tanto do ponto de vista ideológico quanto legal e econômico, pois a estrutura funciona como corpo único, mas legal e formalmente é composta de várias empresas, cada uma com proprietários distintos. A maior parte deles políticos, diga-se de passagem. Borin indica que já em 1983, a partir de uma pesquisa em 165 emissoras de rádio e 23 canais de televisão, o *Jornal do Brasil* concluiu que desse total

<sup>53</sup> O governo Figueiredo retomou a prática das concessões em troca de favores políticos. Entre 1979 e 1985 foram outorgadas 634 emissoras de rádio e televisão.

<sup>54</sup> As diretrizes da comunicação. O Globo. Rio de Janeiro, 28/03/79. P..10, citado por HERZ (1985, p 86)

137 rádios e 21 televisões pertenciam a grupos integrados ao antigo PDS. “Alinhadas com partidos de oposição ao governo restavam apenas 12 emissoras de rádio e nenhum canal de TV (...). Nem mesmo a Igreja foi poupada (...). A Rádio 9 de julho, da Cúria de São Paulo, foi cassada em 1973” (BORIN, 1993, p. 45).

O modelo de redes de televisão permitiu reduzir os custos de produção, pois cada integrante da cadeia pode gerar informações para a rede, enquanto a cabeça, que gera a programação nacional, também tem seus custos reduzidos. Além disso, o alcance é muito maior em termos de audiência, e, conseqüentemente, as possibilidades de negociação e barganha junto a anunciantes interessados em uma mídia que cubra verdadeiramente todo o território é muito maior, reduzindo o interesse pela concorrência, especialmente os jornais, que não conseguem superar as barreiras regionais. As redes nacionais também resultam da pressão de grandes anunciantes, em geral oligopolistas em seus segmentos (fabricantes de automóveis, bebidas, alimentos etc.), que mantêm estratégias publicitárias nacionais e se ressentem da complexidade, elevados custos e baixo alcance em um modelo formado por empresas regionais.

As redes de televisão também possibilitaram burlar o mecanismo legal que não permite o acúmulo de concessões. A forma de driblar a lei foi a formação de alianças entre os proprietários das chamadas “cabeças de rede”, invariavelmente ligados às empresas de famílias tradicionais e de políticos, que controlam jornais, emissoras de televisão e rádio do Rio de Janeiro e São Paulo, e empresários regionais, evitando a formação de oligopólios sob o ponto de vista legal, mas criando-os de fato.

Esse sistema favoreceu a todos os envolvidos na negociação. Primeiro ao 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 grupos regionais de televisão, rádio e jornais, quase sempre ligados a uma cabeça de rede nacional, em muitos casos pertencentes a políticos. Alguns casos evidentes desse fenômeno são os grupos Rede Brasil Sul (família Sirotsky, no Rio Grande do Sul e Santa Catarina), os Câmara (Goiás), Simões (Bahia), Maiorana (Pará) e Cunha Pereira (Paraná).

A concepção de redes surgiu durante o regime militar, como parte da Doutrina de Segurança Nacional. Nesse contexto, as empresas de mídia deveriam assumir a função de unir o país em torno de um projeto de desenvolvimento econômico e social. Mas a construção efetiva das redes só tornou-se possível após um conjunto de investimentos financeiros e de cunho tecnológico.<sup>55</sup> Ainda em 1965, a criação da Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel) tornou tecnicamente possível a existência de redes nacionais baseadas em microondas. Em 1969, com a inauguração do primeiro tronco Embratel, boa parte dos brasileiros acompanharam juntos a chegada de Neil Armstrong à lua. Depois desse teste, entrou realmente em operação um programa nacional em rede de televisão: o Jornal Nacional, produzido pela Globo. Somente dois anos depois, em 1971, as emissoras de Chateaubriand lançaram um produto concorrente, o telejornal Correspondentes Brasileiros Associados, para disputar um mercado avaliado, na época, em 63 milhões de consumidores.

STADNIK (1994) observa que a tecnologia de transmissão via satélite permitiu romper a forma de transmissão eventual em cadeia nacional para um processo contínuo. Com isso, uma única geradora de sons e imagens retransmite a programação para outras emissoras, próprias ou afiliadas. Mas apesar de disponível, usar o sistema de microondas da Embratel era para poucos. ALMEIDA,<sup>56</sup> citado por STADNIK (1994, p. 30), explica que isso ocorreu porque a empresa cobrava uma sobretaxa de 40% sobre as tarifas normais, o que tornou de saída a competição entre as redes da Globo e da Tupi desigual. Como revela Herz, estruturada em bases capitalistas mais sólidas desde sua fundação, a Globo

<sup>55</sup> É importante salientar, porém, que esses não são os únicos fatores. Há outros igualmente importantes, porém de difícil mensuração, especialmente os ligados ao fenômeno da expansão da televisão como veículo de massa em todo o mundo, ocupando rapidamente mercado dos veículos impressos e do rádio, especialmente por sua alta capilaridade e retorno publicitário. Portanto, o fenômeno acontece simultaneamente em vários países, mas no Brasil, face aos diversos condicionantes expostos neste capítulo, ganhou contornos particulares.

<sup>56</sup> ALMEIDA, Mauro. A comunicação de massa no Brasil. S.I. Edições Júpiter, 1971, p. 77.

aproveitou-se melhor da nova estrutura, conseguiu maiores audiências e “praticamente monopolizou o mercado nacional” (HERZ, 1991, p. 214).

## 2.9. O CENÁRIO DA PARTIR DE MEADOS DOS ANOS 80

Antes de dar continuidade à análise da trajetória das empresas brasileiras de mídia ao longo dos anos 80 e 90, é preciso contextualizá-las em relação ao cenário internacional, no qual desde a década de 70 as empresas que compõe o mercado mundial de mídia passavam por intensas transformações. No lado técnico, motivadas pelos avanços no complexo microeletrônico e de informática. No lado do mercado, impulsionadas pela desregulamentação e desestatização em países da Europa e nos Estados Unidos, os impactos da liberalização de vários mercados nacionais até então fechados, e a maior liberdade dos fluxos de capitais.

Essas transformações expressaram-se de várias formas, como a tendência de globalização e concentração das empresas<sup>57</sup>, a convergência técnica e entrelaçamento de áreas até então estanques no universo da mídia (entretenimento, informação e comunicação), ou a crescente e complexa relação técnica e financeira com outros setores da economia, notadamente o sistema financeiro, fornecedores de tecnologias e telefonia, e, inclusive, áreas completamente estranhas a esse mercado, como o setor produtor de armamentos (BAGDIKIAN, 1993).

Uma das características mais marcantes desse fenômeno é a interpenetração entre as companhias de mídia, telecomunicações e informática, tanto pelo caráter complementar ou suplementar de seus produtos, serviços e meios de transmissão, como pelos mercados que almejam. Por este modelo, as empresas de comunicação geram conteúdo (forma) e mobilizam consumidores (via sinal aberto ou assinaturas), a indústria de informática disponibiliza continuamente inovações técnicas (suporte), e as companhias telefônicas dispõe de redes de transmissão (veiculação) e notável capacidade financeira. Essa integração intersetorial, que MORAES (1998) denomina de “infotelecomunicações”, é essencial à geração de volume de serviços que alimente as demandas e as necessidades de

---

<sup>57</sup> O processo de internacionalização das empresas de mídia ganhou corpo nos anos 80 com a desregulamentação do mercado norteamericano, estendendo-se depois para os demais países do Natfa, Inglaterra, Europa Continental e América Latina.



expansão das empresas multimídias globais. Essas empresas, os *media moguls*<sup>58</sup> (CORRÊA, 1994), movimentaram US\$ 866 bilhões entre 1990 e 1997 (57% a mais que nos sete anos anteriores), superando o movimento das indústrias de construção, alimentos e automóveis (MORAES, 1998).

Um dos exemplos mais notáveis de surgimento e crescimento de conglomerados globais que emergem a partir desse modelo é a Telefónica de Espanha. De mera empresa estatal de telefonia na Espanha, após ser privatizada tornou-se rapidamente um dos maiores *players* mundiais de telecomunicações e comunicações. Entre seus parceiros, tanto no desenvolvimento tecnológico quanto no aporte financeiro e na participação direta em novas companhias e *joint ventures*, constam nomes do peso da Microsoft, Netscape, MCI, Sun Microsystems, At&T, Banco Santander, Televisa e Iberdrola. Essas companhias realizam negócios conjuntos com a Telefónica em infovias, redes de telecomunicações, tv digital, desenvolvimento de serviços a partir de plataformas Java, telefonia celular, tvs a cabo e editoras em dezenas de países da Europa e América Latina.

No centro de todo esse processo, independentemente da configuração específica de cada grupo, sempre estão firmas ou conglomerados que se originam do setor de mídia, especialmente aqueles ligados à imprensa. ALBERT (1994) coloca que, face à especificidade das empresas jornalísticas de se interrelacionarem com vários setores da economia, emprestando “influência”<sup>59</sup> a outras áreas, o início do processo descrito acima se dá já nas primeiras décadas deste século, ganhando agora apenas intensidade e velocidade nunca vistas, decorrentes do desenvolvimento tecnológico e da globalização. São essas empresas que conferem rapidamente poder e influência aos novos *players* mundiais do setor, entre eles Robert Maxwell e Rupert Murdoch em países de línguas ânglo-saxônicas e Silvio Berlusconi em países de línguas latinas.

A concentração do mercado de mídia é outra característica marcante dos desdobramentos do setor ao longo do século XX. Assim, nos Estados Unidos, em 1900, oito grupos empresariais controlavam os 27 maiores jornais, detendo 1,3% do total de títulos e 10% da circulação, enquanto “em 1982, 155 grupos mantinham 1.136 jornais e

---

<sup>58</sup> Entre os conglomerados chamados *media moguls*, que detêm atividades multimídia, estão a Sony, Matsushita, General Electric, New Corporation e Disney.

<sup>59</sup> O termo *Quarto Poder*, muitas vezes atribuído às empresas de mídia, surgiu em 1771, quando a imprensa inglesa conseguiu autorização para registrar as sessões do parlamento, até aquele momento sigilosas, alegando que a opinião pública deveria ser adequadamente informada sobre os debates (BARBOSA, 1999).

dominavam 65% dos títulos e 72% da circulação. Vinte corporações controlam 52% das vendas de jornais; 20 controlam 50% das vendas de livros; 20 concentram 72% das vendas de discos; 13 controlam 2/3 da audiência de rádio e tv através de patrocínios; sete corporações controlam 75% da distribuição cinematográfica, e 27% das empresas de rádio e TV são controladas por empresas proprietárias de jornais” WAINBERG (1996, p. 296).

No caso brasileiro, paralelamente a concentração do capital nas mãos de famílias tradicionais ligadas ao setor político, a década de 1980 também marca uma tendência de profissionalização das administrações e a absorção de conceitos comuns a outras empresas pelos grupos líderes. Aspectos como inovação tecnológica, treinamento de pessoal, desenvolvimento de produtos, controle de qualidade, serviços de atendimento ao cliente foram incorporados rapidamente. O vetor mais visível desse processo foi a atualização tecnológica, possivelmente a maior em termos absolutos já vivida pelo setor no país. Tanto as empresas que operam com produtos impressos quanto as que trabalham com produtos eletrônicos sofreram nessa década grandes transformações no processo produtivo ocasionadas pelo avanço da microeletrônica e da informática. No caso dos jornais, apenas entre 1986 e 1990, segundo dados da Associação Nacional de Jornais, as principais empresas brasileiras investiram US\$ 100 milhões em modernização. Com o uso de computadores e o fim da fotocomposição, observou-se uma redução dos custos e muito mais flexibilidade nas etapas industriais. A atualização tecnológica permitiu, por exemplo, várias impressões de uma mesma edição, atualizando-as ou diferenciando-as para atender à estratégia de regionalização dos produtos. Os ganhos nos prazos de produção possibilitaram aos jornais chegar mais rápido até os consumidores, e também chegar a mercados mais distantes, permitindo realmente a tentativa de se ter produtos estaduais e nacionais, no sentido de efetivamente cobrir todo um determinado território.

De acordo com WAINBERG (1996), esse período marca definitivamente o que se poderia chamar de modernidade brasileira da indústria de comunicação. 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.

Pode-se dizer que desde o final da ditadura militar não aconteceram ingerências do Estado, no sentido tratado até aqui, exceto durante o governo Sarney, especialmente em

seu último ano, quando foram distribuídas centenas de novas concessões de rádio e televisão, inserindo novos empresários no setor e reforçando ou enfraquecendo o poder de um ou outro grupo já estabelecido.<sup>60</sup> Além disso, é importante observar o enfraquecimento de outro instrumento tradicional de intervenção do Estado no setor – a publicidade oficial. Ou seja, pode-se dizer que nos anos 90 o setor viveu um período em que a “livre concorrência” predominou no mercado.

Nos anos 90 observa-se também uma retomada de pequenas empresas jornalísticas, a maior parte produtoras de jornais impressos, agora sob novas bases financeiras e tecnológicas, voltadas para mercados regionais e segmentados, especialmente bairros de grandes cidades, cidades do interior, comunidades e ligadas a interesses corporativos e de minorias.

O trabalho de DORNELLES (1999) sobre a prática do jornalismo no interior do Rio Grande do Sul traz informações importantes sobre o fenômeno. Ao contrário de momentos anteriores, nos quais as pequenas empresas estavam invariavelmente ligadas a questões políticas, agora a maior parte é constituída com o objetivo claro do lucro, proveniente da publicidade, venda de assinaturas e venda avulsa. Segundo a autora, essas empresas buscam posicionar-se “como alternativa a um mercado invadido pelos veículos de comunicação de grande porte, que satisfizeram a necessidade de informação do público em âmbito estadual, nacional e internacional, deixando-o mais exigente em termos da qualidade da informação dos acontecimentos próximos” (DORNELLES, 1999, p. 360).

Durante os anos 80, o empobrecimento das prefeituras, tradicionais mantenedoras dessas empresas através de anúncios, e a repulsa crescente do público por produtos vinculados diretamente a partidos políticos, levou os jornais do interior a adotarem padrões usuais das grandes empresas, com produtos de conteúdo mais informativo e imparcial. Isso significou um salto tecnológico que incluiu a aquisição de máquinas rotativas para impressão e de computadores para a produção editorial. Embora a maior parte dos empresários gaúchos entrevistados não tenha considerado importante investir na qualidade da mão-de-obra, as novas tecnologias exigiram profissionais mais especializados, demanda

---

<sup>60</sup> Apenas durante o governo de José Sarney foram outorgadas 858 concessões para emissoras de rádio e televisão, sendo 91 para deputados e senadores constituintes, a maioria dos quais anteriormente não possuía negócios na área de radiodifusão (MOTTER, 1994).

suprida em grande parte pela vertiginosa expansão dos cursos superiores de jornalismo em cidades do interior.

## 2.10. LIÇÕES DA HISTÓRIA

O esforço de resgate de fatos históricos empreendido neste capítulo tem como objetivo demonstrar o papel decisivo do Estado na conformação da atual estrutura e dinâmica do setor de mídia no Brasil. Não se trata de julgar se o oligopólio dos Diários Associados teria sido melhor para a sociedade que o da Rede Globo. Trata-se antes de reconhecer que foram as intervenções e as ingerências do Estado os elementos decisivos para definir a estrutura e a dinâmica atual do mercado de meios de comunicação.

No Brasil, os estudos sobre o assunto quase invariavelmente tratam o tema sob o ponto de vista da liberdade de expressão. Porém, analisado sob o ponto de vista da confrontação entre os capitais para sua acumulação, o assunto aponta para a utilização por parte do Estado de instrumentos que configuram uma estrutura setorial voltada a perpetuar o privilégio historicamente concedido a empresas alinhadas com o poder estatal, estrutura esta capaz de igualmente cercear as empresas que não apóiam o poder. Por intermédio desse jogo, que envolve regulação, regulamentação, coação, leis de segurança nacional, portarias, controle da publicidade estatal, pressão sobre anunciantes privados, ameaças de cancelamento e dificuldades para renovação de concessões, o Estado acabou determinando quais serão 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 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.

### 3. ELEMENTOS PARA A ANÁLISE DA REGULAÇÃO

Este capítulo procura identificar os elementos para a análise da regulação específica do setor de mídia no Brasil, a partir de uma revisão da literatura econômica sobre regulação e de uma abordagem dinâmica dos processos de concorrência.

#### 3.1 A TRANSIÇÃO DO ESTADO-EMPRESÁRIO PARA O ESTADO-REGULADOR

A partir dos anos 80, a hegemonia do pensamento neoliberal levou a uma redução do tamanho e uma redefinição do papel do Estado em quase todos os países. De maneira geral, isso significou programas de desestatização, desregulamentação<sup>61</sup> e menor intervenção do Estado na economia. No centro das questões estavam, a ainda estão, os setores de infra-estrutura que, pelo porte, exigência de capital e características naturais de monopólio, foram historicamente assumidos pelo Estado, especialmente os serviços públicos (*public utilities*) de energia elétrica, água, gás e telecomunicações e, menos intensamente, o de transportes.

Esse refluxo ou redefinição do papel do Estado começou nos Estados Unidos e Inglaterra, espalhando-se em seguida pelos demais países. Na Inglaterra, o objeto central foi um extenso programa de desestatização, com a transformação dos monopólios do Estado em monopólios privados, sob o argumento da busca de maior eficiência econômica. Nos Estados Unidos, como não havia privatização a ser feita, o foco foi a desregulamentação da economia, traduzida na reestruturação de vários setores industriais privados, revisando as formas de intervenção do Estado, inclusive com a introdução de novos mecanismos regulatórios.

Na América Latina, o fenômeno ganhou magnitude no início dos anos 90, sobretudo pela assimilação do discurso como plataforma política de partidos conservadores, apresentado como saída para a chamada década perdida, em meio a um cenário crônico de desajuste fiscal, grande endividamento externo e inflação elevada. A desregulamentação, expressa pela abertura econômica e a privatização, tornaram-se temas centrais durante

---

<sup>61</sup> O termo desregulamentação é utilizado aqui no sentido a ele atribuído por FARINA, ou seja, a liberação das forças de mercado (FARINA, 1994).

muitos anos na agenda de países como México, Chile, Argentina, Brasil, entre outros. De uma maneira ou de outra, total ou parcialmente, em todos esses países houve a desarticulação do Estado-empresário que marcou os processos de desenvolvimento ao longo, pelo menos, da segunda metade do século XX.

Porém, apesar de apostar que as forças de mercado seriam capazes de dar maior eficiência as suas economias, mesmos os países pioneiros nessa estratégia logo observaram que as forças de mercado, por si só, talvez não fossem capazes de regular de maneira adequada a própria economia. Referindo-se aos casos norte-americano e inglês, FARINA (1994, p. 79) escreve que ao longo dos dois processos, “foi-se redescobrimo a importância das ações antitruste, pois é (justamente) na economia de mercado que essas últimas têm seu lugar e função”. Ou seja, em um novo ambiente, no qual os monopólios naturais passaram do controle estatal para o controle privado, submetidos a mercados mais livres, o Estado deveria assumir um novo papel, pois se não era mais empresário, precisava ser mais regulador, desempenhando funções no sentido de reprimir eventuais abusos exercidos por esses novos agentes privados.

A partir dessas experiências, surgiram em praticamente todos os países iniciativas de nova regulamentação, entendida como re-regulamentação, construídas a partir da percepção de que a privatização e regulamentação seriam instrumentos de política imperfeitos quando utilizados de maneira isolada, mas que poderiam ser eficientes para atingir determinados objetivos quando combinados adequadamente (VINHAES, 1999).

Além disso, conforme indica FARINA (1994), embora desregulamentação e controle do abuso de poder econômico<sup>62</sup> pareçam duas ações opostas e mesmo inconsistentes entre si, não há qualquer incompatibilidade entre ambos. Os Estados Unidos são um bom exemplo disso, pois de um lado, o país tem as mais avançadas legislação antitruste e inibidoras de práticas monopolistas do mundo, mas de outro, apesar da desregulamentação dos últimos anos, mantém uma grande quantidade de agências reguladoras atuando sobre inúmeras atividades. Isso porque, como diz VINHAES, “a regulamentação possui uma dimensão considerável, dado que engloba o controle de custos

---

<sup>62</sup> Controle do abuso de poder econômico significa o controle das estratégias empresariais e a intervenção do Estado sobre os negócios privados (FARINA, 1994).

e preços, a qualidade do produto, o controle ambiental, a estrutura de mercado, o acesso às informações, a conduta e a performance empresarial” (VINHAES, 1999, p. 5).

### 3.2 CONCEITO E PRINCÍPIOS BÁSICOS DA REGULAÇÃO

Embora pareçam sinônimos, os termos regulação e regulamentação têm conceitos distintos na área econômica. Para a tradição norte-americana, a regulação envolve apenas a ação do Estado em alguns setores da economia, sobretudo na área de infra-estrutura, editando normas e regras com a finalidade de regular e estimular as atividades. Por outro lado, autores de tradição francesa entendem o conceito de forma mais abrangente, e em geral consideram que a intervenção estatal seria apenas um dos elementos constitutivos da regulação.<sup>63</sup> Nesse sentido, a intervenção estatal propriamente dita é denominada de regulamentação. Para os objetivos deste trabalho, e considerando-se que na literatura brasileira predomina o termo regulação, vai se utilizar aqui o conceito no sentido da escola norte-americana.

A idéia central para defesa da regulação decorre do fato aceito por quase todas as correntes da economia que, desde que seja eficiente, a competição entre os agentes é a melhor maneira para se atingir objetivos desejáveis. O problema é que em muitos casos não ocorrem condições ideais de concorrência, pois a constituição de monopólios causa imperfeições e dificulta ou impede de se atingir o que se deseja. Quando isso acontece, o monopólio incorre em custo social e observa-se a necessidade de regulação (PYNDICK; RUBINFELD, 1994).

Através do acompanhamento e correção sistemática das condições estruturais, ao lado de outros fatores sistêmicos, as políticas de regulação procuram tanto quanto possível preservar um ambiente competitivo em que os preços não sejam monopolistas, os serviços tenham qualidade, e facilite-se a incorporação e difusão de novas tecnologias e serviços. Como se observa, o objetivo central da regulação não é promover a concorrência em si mesma, mas aumentar o nível de eficiência econômica dos mercados regulados. Espera-se

---

<sup>63</sup> COUTINHO (1990) define cinco fatores que regulam a atividade econômica: a relação salarial, a gestão da moeda, as estruturas de mercado, a inserção internacional e a intervenção do Estado como regulador da economia.

que com a regulação a empresa restrinja os danos provocados ao interesse público, quando se afasta da competição (VINHAES, 1999, p. 19).

De maneira geral, as políticas públicas de regulação da concorrência envolvem duas situações: a política de defesa da concorrência, também denominada de ações antitruste, e a política de regulação das atividades de infra-estrutura (FARINA, 1994). A política de regulação das atividades de infra-estrutura trata dos chamados monopólios naturais de produtos e serviços de utilidade pública, boa parte deles estatal em quase todos os países até meados dos anos 80. Ao ser transferido para a iniciativa privada, dada a exigência de um caráter interventivo, o padrão de regulação vigente para esses casos é denominado de regulação ativa. Ele não visa intervir para aumentar a concorrência, mas sim para substituir a própria concorrência por instrumentos e metas administrados publicamente. Nesse caso as dificuldades de regulação são maiores, decorrentes das peculiaridades técnicas e históricas que conduziram à formação dos monopólios públicos (POSSAS et al., 1997).

Por outro lado, a política de defesa da concorrência ou antitruste tem como objetivo reprimir condutas anticompetitivas das firmas, inclusive definindo previamente sobre fusões e incorporações que exacerbem a concentração das estruturas de mercado. Por seu acionamento eventual, seguindo motivações previstas na lei, o padrão de regulação é denominado reativo. Mesmo em casos de elevada concentração, como não se registra falhas de mercado, a monitoração é acionada por iniciativa de agentes ameaçados por condutas anticompetitivas ou em decorrência de atos que irão aumentar a concentração do mercado.

### 3.3 A ABORDAGEM DINÂMICA DOS PROCESSOS DE CONCORRÊNCIA

Conforme visto, a regulação e sua aplicação estão intimamente ligados ao conceito de eficiência econômica. POSSAS et al. (1997) estabelecem três conceitos de eficiência na análise econômica:

- 1) Eficiência produtiva: refere-se à utilização com máximo rendimento e mínimo custo da planta produtiva instalada e a respectiva tecnologia;
- 2) Eficiência distributiva: refere-se à capacidade de eliminação, por meio da concorrência ou de outro dispositivo, de rendas monopolísticas ou outros ganhos temporários por parte dos agentes individuais;



3) Eficiência alocativa: situação em que um resultado econômico é considerado mais eficiente que outro se ele é superior de Pareto ao outro.

Embora a eficiência alocativa tenha se tornado praticamente sinônimo de eficiência econômica, como no mundo real não se verificam condições de concorrência perfeita exigidas pela condição de Pareto, nas ações regulatórias busca-se a condição por aproximação, através de pressões estruturais para a competição (no caso de políticas antitruste) ou por meio de preços e tarifas administradas (no caso dos monopólios naturais). Considerando essas limitações, Possas propõe a adoção de um conceitual alternativo de eficiência dinâmica que “leve em conta *trade offs* intertemporais entre preços/margens de lucro e eficiência produtiva/capacidade inovativa” (POSSAS et al., 1997, p.3).

Partindo de uma interpretação neo-schumpeteriana, sob um enfoque dinâmico o mercado passa a ser entendido não de maneira estática, mas como um ambiente seletivo, dotado de uma nova modalidade de eficiência, a eficiência seletiva, que seria capaz de induzir e selecionar inovações (de produto e processo) capazes de conduzir a uma redução futura de custos e preços e a melhoria de qualidade dos produtos e serviços.

Ao contrário do que se conclui pelo referencial de Pareto, no contexto de um ambiente econômico inovativo margens de lucratividade acima do nível competitivo são desejáveis para viabilizar investimentos em pesquisa e desenvolvimento e em ativos de maior ou menor risco. Ou seja, ao se introduzir esses elementos dinâmicos na análise e na política regulatória, o novo modelo estaria levando em conta “um *trade off* intertemporal entre rentabilidade (e portanto preços), vale dizer eficiência (alocativa) presente, e eficiência (seletiva) futura, expressa na expectativa de novos e melhores produtos e processos” (POSSAS et al., 1997, p. 3).

Além disso, face à inviabilidade operacional de se alterar uma estrutura de mercado numa direção mais competitiva, tanto o padrão regulatório ativo quanto o reativo tendem a dispensar o conceito de eficiência econômica como objetivo central, satisfazendo-se com a possibilidade de garantir a entrada de novos concorrentes, no caso da regulação reativa, e de administrar preços razoáveis, próximos aos custos, no caso de regulação ativa.

Essa nova visão de eficiência econômica é fundamental para transpor o modelo centrado nos monopólios naturais para setores oligopolizados com potencial de concorrência. POSSAS observa que embora a literatura sobre regulação de atividades

econômicas concentre-se no caso dos monopólios naturais (regulação ativa), há uma necessidade cada vez maior de se evoluir para modelos de análise voltados para setores não monopolísticos e potencialmente competitivos. Isso porque nas sociedades contemporâneas esses setores, geralmente oligopólios, têm um potencial competitivo que precisa ser realizado em benefício do bem estar social e do interesse público, e deveriam ser submetidos, como qualquer outro oligopólio, ao controle preventivo-repressivo das autoridades antitruste.

Porém, como cada um desses setores possui grandes diferenças estruturais e especificidades em relação aos monopólios naturais, “seria necessário desenhar um novo conjunto de objetivos e instrumentos de regulação para essas situações, que certamente vão muito além dos meios tradicionais de regulação (tarifas), diante da necessidade de se introduzir incentivos à concorrência e ao melhor desempenho produtivo e tecnológico das empresas” (POSSAS et al., 1997, p. 5).

No trabalho acima citado, o autor dá o primeiro passo nesse sentido, desenhando originalmente um novo esquema de análise de padrões de concorrência e regulação para os setores de infra-estrutura, retendo algumas contribuições da teoria da organização industrial estruturalista,<sup>64</sup> mas inserindo uma abordagem dinâmica do processo de concorrência na busca de regularidades do processo competitivo. Partindo do princípio que a experiência regulatória atual e sua base analítica são essencialmente estáticas e centradas em preço, ele defende que a crescente diversidade, o dinamismo tecnológico, a complexidade de produtos e serviços, a variedade das atuais e potenciais estruturas de mercado e a necessidade de introduzir incentivos à eficiência produtiva, à redução de custos e à atualização tecnológica recomendam “a ampliação desse escopo para efeito de análise, ainda que não necessariamente para efeito de intervenção” (POSSAS et al., 1997, p. 22).

O esquema analítico proposto procura identificar variáveis que captem características setoriais das estruturas de mercado e padrões de concorrência. A partir dessas características, pode-se analisar a dinâmica dos mercados, principalmente quanto às situações que eventualmente necessitem intervenção regulatória.

---

<sup>64</sup> Por essa tradição, a análise do processo de concorrência parte da identificação de parâmetros que balizam o comportamento das firmas e permitem deduzir certos padrões de desempenho, bem como possibilitam uma análise de aspectos setoriais.

### 3.4 AS DIMENSÕES DO PROCESSO COMPETITIVO DO SETOR SOB UMA VISÃO DINÂMICA

Conforme o modelo de POSSAS et al. (1997), o processo competitivo envolveria cinco dimensões: tecnologia, características da cadeia produtiva, barreiras à entrada de concorrentes, instabilidade do ambiente e externalidades de rede. Cada uma delas, seus desdobramentos sobre as dinâmicas dos mercados e as alternativas para regulação são apresentadas a seguir, a partir das considerações do autor.

#### 3.4.1 Tecnologia

Seguindo a tradição schumpeteriana, a inovação tecnológica é o elemento central do processo de concorrência, entendida como o desenvolvimento, a exploração e difusão de novas tecnologias e formas organizacionais, capazes de proporcionar à empresa inovadora uma vantagem temporária sobre as rivais existentes e potenciais. A partir dessa perspectiva, o progresso técnico detém diversas trajetórias tecnológicas possíveis, entendidas como sucessões de estados de tecnologia, que se operam simultaneamente através de *trade offs* entre as dimensões econômica e tecnológica. O esforço analítico do modelo consiste em identificar entre as características da base tecnológica e tipos específicos de trajetórias, as relações entre as propriedades das trajetórias e as variáveis de desempenho apresentadas (taxa de crescimento da produtividade e grau de concentração dos mercados). Considerando-se que cada trajetória apresenta graus de convergência ou divergência em relação a outras, elas são um importante fator condicionante de diversificação das firmas, de acordos estratégicos e *joint ventures*, refletindo também o caráter histórico e contingente dos processos evolutivos, podendo apresentar retornos crescentes dinâmicos, fortes irreversibilidades e *feedbacks* positivos, de maneira que fatos aleatórios podem conduzi-la para direções que não podem ser previstas *ex ante*.

Os desdobramentos da variável tecnológica sobre a dinâmica dos mercados levam a reconhecer a existência de estruturas parcialmente endogeneizadas, condicionadas pelas condições de cumulatividade, oportunidade e apropriabilidade das trajetórias tecnológicas vigentes, levando a determinação de assimetrias competitivas, diferenciais de lucratividade e capacidade de crescimento das firmas. Também, por conta disso, observa-se dificuldade

de prever as condições de concorrência, tanto por conta das estratégias privadas quanto dos resultados da política governamental. Há um possível *trade off* entre a estrutura que leva vantagem com maior eficiência alocativa estática e a que oferece ganhos em termos de aceleração de progresso técnico. O mercado também pode gerar ineficiências em caso de seleção excessivamente rápida, desencadeando um *lock in* em soluções técnicas insatisfatórias, devido à diversidade de expectativas, capacitações e organizações empresariais.

Diante desse quadro, as alternativas de política de regulação em setores que apresentem forte dependência dessa variável envolvem, em primeiro lugar, a adoção de um aparato mais reativo do que ativo, com alto grau de adaptabilidade e flexibilidade, em virtude do mercado ser de rápida mudança estrutural. Os critérios de avaliação da eficiência do mercado devem ser baseados em metas de redução de preços e custos e ritmo de introdução de inovações. É importante preservar a diversidade de organizações empresariais, com diferentes estratégias e capacitações, para manter a dinâmica do mercado, devido à impossibilidade de se conhecer *ex ante* as inovações mais promissoras, além de permitir a entrada de novas empresas para estimular a diversidade e a exploração de novas trajetórias tecnológicas, concorrentes entre si. Porém, é preciso evitar *ex ante* que a diversidade de trajetórias gere incompatibilidades no interior de um mesmo sistema tecnológico.

### 3.4.2 Características da cadeia produtiva

A análise das interfaces verticais e laterais ao longo da cadeia produtiva do setor permite definir o grau de verticalização que será aceito ou estimulado para as empresas da área. Como regra geral, a verticalização excessiva pode ser uma fonte de poder de mercado para as empresas, e a desverticalização excessiva pode gerar ineficiências produtivas e de coordenação.

Reconhece-se que os mercados freqüentemente não possuem canais de transmissão e compartilhamento de informações e conhecimentos equivalentes aos que podem ser construídos dentro das empresas, embora os mercados ofereçam incentivo a condutas inovadoras. Ou seja, a desverticalização excessiva também pode resultar em problemas de

coordenação, aumento dos custos de transação e, ainda, interromper ou dificultar o aprendizado interativo ao longo das cadeias produtivas, com efeitos negativos sobre a introdução e difusão de novas tecnologias. A análise das estruturas de mercado e padrões de concorrência também deve considerar tanto a existência de ativos específicos e de custos de transação quanto a presença de complexidade sistêmica e conhecimentos tácitos.

### 3.4.3 Barreiras à entrada de novos concorrentes

Manifestação intrínseca dos mercados oligopolistas, as barreiras à entrada de novos concorrentes são a dimensão síntese da concorrência, expressando o elemento central do processo, o esforço contínuo das firmas na criação de vantagens competitivas sobre as rivais existentes e potenciais. Cada setor apresenta barreiras específicas, mas os estudos de organização industrial os relacionam, de maneira geral, com quatro fatores: diferenciação de produtos, presença de vantagens absolutas de custo, presença de economias de escala e presença de *sunk costs* (custos irrecuperáveis). Em muitos casos existem ainda barreiras legais.

A partir da análise das barreiras é possível avaliar a intensidade da concorrência potencial e a possibilidade das empresas estabelecidas acumularem poder de mercado, elevando lucros em detrimento da eficiência de bens ou serviços do ponto de vista da demanda. A análise deve ser feita em conjunto com a mensuração do grau de concentração do mercado, tanto por este condicionar a capacidade das empresas aproveitar a proteção oferecida por um nível elevado de barreiras, quanto pela própria concentração ser, em parte, resultado dos obstáculos à entrada de novos concorrentes.

A presença e a magnitude das barreiras é decisiva para definir a regulação. Deve-se considerar que mesmo em mercados onde as barreiras são altas, a rivalidade oligopolista pode ser capaz de gerar resultados eficientes e satisfatórios para a sociedade, embora o poder de mercado das empresas seja sempre uma fonte potencial de práticas anticompetitivas. Nos casos em que a remoção de barreiras sejam difíceis de implementar (e geralmente o são), deve ganhar peso na regulação o monitoramento das condutas das firmas, estabelecendo uma espécie de “liberdade vigiada” para intervir quando necessário.

### 3.4.4 Instabilidade do ambiente econômico

Esta variável afeta principalmente a operacionalização dos contratos de concessão para a exploração de monopólios naturais por parte da iniciativa privada. Ela tem implicações extensas sobre a dinâmica e os mercados quando metas estão definidas em contratos de concessão, especialmente no que se refere as suas manifestações setoriais em termos das condições de oferta e demanda esperadas em segmentos específicos.

Seus desdobramentos sobre a dinâmica dos mercados devem considerar que o desconhecimento no presente das condições de oferta e demanda futura gera a necessidade de adaptações contratuais contínuas. Se os agentes privados são propensos a condutas oportunistas, as renegociações se tornam fonte de conflito e têm custos elevados.

As alternativas de política de regulação para casos de instabilidade econômica seriam o leilão de contratos de concessão com renovação temporária para correção de distorções. Essa forma de competição *ex ante* “pelo mercado” poderia substituir a competição *ex post* “no mercado”. Porém, como a relação contratual entre o poder concedente e a concessionária apresenta implicações imprevisíveis, a proposta pecaria pelo irrealismo. A solução seria conjugar a possibilidade de leilões e de regulação. No caso da regulação, a ação da agência reguladora dependerá menos do cumprimento de regras e mais da capacidade de reagir com flexibilidade e rapidez a mudanças imprevistas.

### 3.4.5 Externalidades de rede

As externalidades de rede emergem das interações entre um número razoavelmente grande de agentes, e interações cujos resultados são interdependentes. Elas são apontadas como fontes de ineficiências no processo competitivo e podem surgir de diversas formas. Primeiro, quando as interfaces tecnológicas exigem alguma padronização para garantir a compatibilidade entre as soluções técnicas adotadas pelos diferentes agentes. Segundo, através de tecnologias cuja difusão se dá de tal maneira que os ganhos de cada agente com sua adoção depende da quantidade de outros agentes que também a adotam. E terceiro, pela presença de uma base produtiva na qual as empresas operam com fluxos e estoques dentro de um sistema interligado.

Na dinâmica dos mercados, a presença de externalidades de rede pode gerar um caso clássico de falha de mercado, no qual a busca do interesse próprio por parte de cada agente leva a um resultado insatisfatório para todos. Neste caso, a ação que parece mais apropriada para um agente leva a um resultado inferior ao que seria obtido através de condutas cooperativas.

Diante da existência de externalidades de rede, faz-se necessário implementar uma coordenação extramercado, controlando o processo de fixação de padrões e normas técnicas, e criando condições apropriadas para a difusão de tecnologias de caráter sistêmico. As decisões de ampliação do sistema devem considerar o surgimento de pontos de estrangulamento futuro.

### 3.5 IDENTIFICANDO AS QUESTÕES PARA REGULAÇÃO

Mesmo não sendo um *public utilities* no sentido que inspirou a recente tradição regulatória da teoria econômica, a vinculação aqui pretendida em termos teóricos parte da hipótese que o produto do setor de mídia – a informação – é um produto que carrega muitas das características típicas dos *public utilities*, especialmente a de tratar-se de um produto essencial para todas as atividades econômicas.

Conforme relata MORAES (1998, p. 51), seja na forma de informação de base (bases de dados, acervos digitais, bancos multimídias), informação cultural e entretenimento (filmes, vídeos, jornais, programas televisivos, livros) ou *know-how* (invenções, patentes), a informação tornou-se vital para todas as corporações e pessoas, tanto na condução da vida pública quanto privada.

MORENO (1991)<sup>64</sup>, citado por CORRÊA (1994, 74) vai no centro da questão: “(...) caminhamos para, em última instância, um só tipo de meio, aquele da linguagem digital (...) para a unificação de sua mensagem codificada em bits. Em outras palavras: jornal, rádio, tevê, bancos de dados, CD, etc são o ‘corpo’. A ‘alma’ é a informação. É aí que reside o negócio dos chamados meios de comunicação: vender serviço de informação”.

---

<sup>64</sup> MORENO, Júlio. *A mensagem multimídia: rumo à civilização massificada*. São Paulo, 1991. Documento mimeografado.

Uma questão essencial é compreender que a construção de marcos regulatórios a partir das dimensões expostas a seguir dependem de uma discussão anterior, que defina qual o papel a sociedade quer para o do setor de mídia. Ou seja, teoricamente o modelo permite identificar as variáveis a serem reguladas, mas o sentido da regulação deve ser precedido de uma discussão mais ampla sobre o resultado esperado ao aplicá-las. Isso ficará mais evidente na análise elaborada no capítulo 4, onde as experiências internacionais de regulação estão nitidamente vinculadas a projetos nacionais, que, conforme o país, podem priorizar temas tão distintos e excludentes entre si como a preservação da cultura nacional, o acesso às mídias pela população, a escolha entre fortalecer empresas nacionais ou regionais, o uso da tecnologia como forma de incentivar a elaboração de produtos competitivos no mercado internacional. Por sua complexidade e importância econômica e social, tanto em termos de geração de riquezas e empregos, quanto por ser um dos mais importantes espaços mediáticos das nações, a política de comunicação tem uma dimensão maior, semelhante a conferida na literatura econômica à política industrial, devendo ser discutida, inclusive, como um dos elementos desta.

A idéia tratada neste capítulo é de que a defesa da regulação é precedida pelo entendimento de que a competição entre os agentes é inerente à dinâmica capitalista por afetar a produção e distribuição de riqueza. A regulação, então, seria pertinente quando algum tipo de imperfeição dificultaria, desestimularia ou impediria atingir-se uma dinâmica competitiva considerada ideal. Nessa perspectiva, a primeira questão a ser respondida é por que regular, e a segunda, face às possibilidades abertas pelas dimensões do modelo de POSSAS e outras específicas do setor de mídia, é o quê exatamente regular.

Devido às especificidades do setor em estudo, observa-se que a discussão sobre a regulação terá que incidir sobre algumas questões fundamentais.

A primeira diz respeito ao sistema socialmente desejável para o setor. O fato de existir uma dimensão não econômica nos produtos da mídia conduz inevitavelmente a discussão preliminar sobre as vantagens entre os sistemas estatal, público ou de mercado para o setor, ou formas mistas que contemplem as aspirações de controle público de cada sociedade sobre o conteúdo veiculado. Em grande medida esses sistemas se diferenciam quanto a propriedade do capital (estatal, privada), o padrão de financiamento (via Estado, mercado ou por outras possibilidades) e existência de formas sociais de controle sobre



essas empresas, independentemente da propriedade do capital e do padrão de financiamento.

Observa-se que as dimensões não econômicas dos produtos ganham importância quando a opção feita se afasta do sistema de mercado, que em última instância trata o produto da mídia como simples mercadoria. Observa-se também que a trajetória do setor no Brasil conformou um sistema tipicamente de mercado, com predominância da propriedade privada, padrão de financiamento baseado na publicidade e pouco ou nenhum controle social sobre as condutas empresariais.

Apesar desse determinismo histórico, isso não significa que o sistema brasileiro não possa ser questionado e modificado (o que é mais difícil), nem regulado (o que é no mínimo viável). Por isso é interessante considerar, adiantando parte da abordagem do capítulo 4, alguns aspectos dos sistemas públicos implantados em vários países da Europa a partir dos anos 30, que caracterizam-se pelo controle público, mesmo quando a propriedade é privada, estatal ou tenha outra forma. Esses sistemas apresentam grandes avanços no sentido de implantar mecanismos de regulação capazes de dar conta dessas dimensões não econômicas dos produtos da mídia, sem cair no outro extremo, o modelo estatal, no qual a mídia é entendida como integrante do aparelho do Estado. BLUMER (1992) apud LEAL FILHO (1996), lista seis fatores extra-mercado que ainda balizam os sistemas públicos europeus de televisão,<sup>66</sup> mesmo após a flexibilização em direção ao mercado ocorrida a partir dos anos 80, e que são fundamentais no atual debate sobre regulação do setor de mídia no Brasil:

1) Ética da abrangência: as estruturas tem o propósito firme de procurar atender as expectativas de todo tipo de público na área de atuação. Para financiar essa característica das empresas, por exemplo, cada cidadão paga uma licença na compra de aparelhos de rádio ou televisão.

2) Flexibilidade da regulação: os termos dos documentos e a ordenação jurídica são genéricos. Eles servem mais para balizar objetivos gerais das emissoras do que para serem usados como instrumentos legais. As concessões, por exemplo, são formuladas com grande flexibilidade de interpretação.

---

<sup>66</sup> Os detalhes dos sistemas públicos europeus serão abordados no capítulo quatro.

3) Pluralidade: parte-se do princípio de que a sociedade é multifacetada e que todos têm direito de ver essas diferenças refletidas publicamente. Ou seja, mesmo grupos ou minorias que não tenham expressão em termos de audiência devem ter seus temas contemplados. Essa característica é decisiva na distinção entre o sistema público europeu e os modelos comerciais (de mercado), pois no segundo grupo os investimentos em programas são determinados pela audiência.

4) Papel cultural: as emissoras são instrumentos de sustentação e renovação das características culturais da sociedade, e devem gerar oportunidades para que produtores de cultura disseminem suas obras e idéias, possibilitando ao grande público conhecê-las.

5) Alta politização: os temas mais relevantes do debate político estão presentes de diversas formas na programação e, nesse sentido, as emissoras são co-responsáveis pelo elevado grau de participação dos cidadãos nos destinos políticos das sociedades.

6) Entre a cultura e o comércio: o sistema público europeu está situado numa zona de tensão entre a cultura e o comércio. Com a flexibilização dos anos 80, a publicidade passou a ser tolerada, mas tornou-se rigidamente controlada em termos de qualidade e quantidade.

Uma vez definido o sistema que condicionará seu sentido, a regulação do setor de mídia terá que dar conta de três frentes distintas: os processos de concorrência, os produtos e as normas técnicas.

Quanto aos processos de concorrência, conforme visto pelas características do setor, a regulação se expressa sobretudo por políticas reativas capazes de dar conta especialmente de condutas anticompetitivas e assim adequar distorções dinâmicas provocadas na estrutura e no padrão de concorrência. Porém, é preciso considerar que os processos de concorrência têm, nesse caso, uma outra frente específica que deve ser tratada simultaneamente por seus impactos na estrutura e na dinâmica do mercado: as concessões de rádio e televisão. As concessões, por permitirem a entrada ou não de novos concorrentes, determinar em boa medida a concentração da propriedade, viabilizar o fenômeno da verticalização inter-firmas através de redes, e imprimir uma dinâmica que condiciona todo o setor a partir das estratégias dos grupos líderes de televisão, devem ser tratadas com políticas de regulação ativa. A combinação de uma regulação ativa, balizando *ex ante* algumas características da estrutura do mercado, combinada com uma regulação reativa, que coibiria condutas

anticompetitivas, poderia tornar-se um mecanismo realmente capaz de transformar em competitivos mercados teoricamente com potencial para tanto.

A segunda frente diz respeito a especificidade dos produtos da mídia, dotados de uma dimensão não-econômica, ou seja, seus conteúdos. Nesse sentido a regulação teria que, a partir de uma política nacional de comunicação, monitorar e adequar os conteúdos aos anseios da sociedade. Importante observar que a existência de características subjetivas nos produtos da mídia obriga a regulação a ser muito mais ampla e complexa do que aquelas em que o Brasil já tem algum tipo de experiência reguladora, como a áreas de telefonia e energia elétrica.

Finalmente, há uma terceira frente, que pode ser separada analiticamente mas relaciona-se fortemente com os processos de concorrência, que diz respeito a normas técnicas para a produção e veiculação, especialmente no segmento de radiodifusão, de grande importância por ser onde se expressam o progresso técnico e a crescente interface deste com outros setores, e cujo principal objetivo é evitar a formação de externalidades de rede.

A partir da análise teórica das dimensões do processo competitivo sob um enfoque dinâmico, tratados no item 3.4, e do exposto no item 3.5, procura-se a seguir identificar as questões para regulação a partir da estrutura e padrão de concorrência da mídia no Brasil, considerando-se as especificidades do setor, especialmente quanto ao produto, à tecnologia, à cadeia produtiva, às barreiras à entrada de novos concorrentes e à instabilidade do ambiente econômico.

### **3.5.1 Tecnologia**

No caso em estudo, a primeira constatação é de que o setor de mídia é dependente de tecnologias geradas em outros setores. Nesse sentido, o grande diferencial competitivo das firmas não está em gerar inovações, mas em criar capacitação para absorver as novas tecnologias, conseguindo com isso vantagens temporárias sobre as rivais existentes e potenciais. Assim, ao criar assimetrias competitivas, essas firmas criam diferenciais de lucratividade e maior capacidade de crescimento. O ritmo das mudanças tecnológicas no setor é muito intenso, com inovações em praticamente todos os segmentos, muitas vezes

ameaçando inclusive sua própria existência. Este seria o caso dos jornais tradicionais, que em virtude dos avanços da informática migrariam da mídia impressa (em papel) para mídia eletrônica (em ambientes virtuais ou em uma mídia específica), mas, até o momento, o que se vê é o crescimento dos jornais nas duas mídias.

Conforme exposto, a teoria demonstra que a inovação tecnológica é o elemento central dos processos de concorrência. Portanto, seu estímulo é um dos objetivos desejáveis na regulação. Se a política é tornar o Brasil um participante ativo do mercado mundial de produtos de entretenimento para a televisão, o vídeo e o cinema, por exemplo, privilegiar o ritmo de incorporação de inovações tecnológicas é vital. Porém, uma política dessa natureza deve considerar que sem outros mecanismos compensatórios, como o aprendizado interativo entre as grandes e as menores empresas, a dinâmica dessa variável tende a conduzir à concentração do mercado doméstico.

A carência de trabalhos que abordem o setor desse ponto de vista dificulta a análise da variável, restando evidências empíricas. A este respeito, observa-se como regra geral que as empresas não possuem setores formais de pesquisa e desenvolvimento, adequando produtos e processos com equipes temporárias, alicerçadas essencialmente em conhecimentos tácitos de jornalistas e outros profissionais de áreas relacionadas com o negócio.

As exceções são a Globo, no segmento de televisão, e a Editora Abril, no segmento de revistas. A Globo mantém no Rio de Janeiro uma divisão encarregada de, entre outras atividades, pesquisar novas tecnologias de processo e produto. A Editora Abril mantém em São Paulo um departamento composto por profissionais de várias áreas, entre jornalistas, *designers* e publicitários, encarregados de realizar inovações nos produtos existentes e desenvolver novos títulos.

Note-se que o ritmo de incorporação de inovações tecnológicas é mais intenso na área de televisão, tanto em processos quanto em produtos. Geradas no segmento da microeletrônica (equipamentos portáteis para transmissão via-satélite, câmeras e ilhas de edição computadorizadas, aparelhos miniaturizados, entre outros), ou da informática (novos *softwares* de edição, tratamento de imagens e efeitos especiais), ou do entretenimento (especialmente o cinema), elas permitem às empresas em condições explorá-las grande diferencial no produto final, com conseqüente implicação no padrão de concorrência.

A discussão corrente no Brasil sobre a modificação do padrão atual PAL-M de televisão, implantado no início dos anos 70, para o sistema digital, que permitirá, entre outras características, tornar a televisão interativa, demonstra isso. Com a digitalização, a imagem, que ocupa praticamente toda a banda da frequência no padrão analógico (o atual), vai se limitar apenas a uma parte dela, liberando espaço para a inclusão de outros canais ou serviços. Ou seja, ao se definir um padrão tecnológico se desenha um novo modelo de negócio para as redes de televisão nacionais, já que com o espaço ganho nas bandas, elas poderiam, por exemplo, atuar na transmissão de dados e comércio eletrônico, concorrendo diretamente com as atuais empresas de telecomunicações. As opções disponíveis no mercado mundial são o norte-americano ATSC, o europeu DVB e o japonês ISDB, cada um com características diferentes quanto às principais características dessa tecnologia: modulação, alta definição, mobilidade, frequência e *dolby* estéreo.

Conforme visto no capítulo dois, foi exatamente em um desses momentos da troca de sistema de televisão que, entre outros fatores, proporcionou à Rede Globo o grande salto para sua hegemonia no mercado, pois as demais empresas não estavam capacitadas para acompanhar a velocidade das mudanças por ela implementadas. Desta vez, porém, a mudança do padrão pode significar mais que isso. Segundo Atsumi Sugimoto, representante do padrão japonês ISDB no Brasil, e John Taylor, vice-presidente da Zenith, uma das criadoras do padrão norte-americano, a própria sobrevivência das empresas que operam com TV aberta depende da adoção da TV digital, pois, caso contrário, o segmento tende a ficar tecnologicamente defasado, e num segundo momento, face à convergência tecnológica e o volume de recursos envolvidos na conversão, as empresas podem ser absorvidas pelas empresas de telecomunicações.<sup>67</sup> A decisão sobre a adoção do novo padrão e sua regulação técnica estão a cargo da Anatel.

No caso da mídia impressa, os processos de impressão não sofreram grande alteração nos últimas décadas, exceto pela incorporação da microeletrônica nas áreas industriais de impressão e pela informatização das redações, que permitiram redução no tempo de produção e ganhos de qualidade e flexibilidade de produtos. Foi justamente o ritmo da incorporação das inovações de produto, geradas no complexo da informática (programas de editoração, de tratamento de imagens), que permitiu às empresas em

---

<sup>67</sup> *Gazeta Mercantil*, 29/05/2001, caderno C, p. 1.

condições de explorar mais rapidamente essas tecnologias ampliar as estratégias laterais e acirrar a concorrência por diferenciação de produto.

A flexibilização industrial e a informatização das redações permitiram, por exemplo, que jornais como o *Diário Catarinense* produzissem várias edições a partir do mesmo material jornalístico, para atender especificidades de mercados regionais de Santa Catarina. Na época de sua fundação, em meados dos anos 80, o jornal era considerado o mais moderno do país, mas fazia apenas uma edição para todo o Estado de Santa Catarina. Em 2001, ele produz até quatro edições diferentes voltadas para os principais mercados regionais, adequando o material às demandas locais e, ainda assim, reduzindo o tempo total de produção.

Concluindo a análise da dimensão tecnologia, com base nas informações empíricas acima pode-se considerar que ela é essencial para a compreensão da dinâmica do setor e das possíveis políticas regulatórias, especialmente no caso da televisão. No mínimo, ela afeta o caráter concentrado do mercado brasileiro pois as grandes empresas tendem a possuir naturalmente melhores condições financeiras e organizacionais para desenvolver capacitação tecnológica e, por consequência, explorar mais rapidamente as inovações oferecidas pela geração de novas tecnologias. E, em última instância, ela é o próprio epicentro do fenômeno de convergência entre as empresas de mídia e de outros setores.

### 3.5.2 Cadeia produtiva

A regulação da estrutura da cadeia produtiva do setor de mídia deve considerar especialmente o grau de verticalização, elevado tanto no segmento de mídia impressa quanto no de mídia eletrônica, e seus efeitos sobre a dinâmica dos mercados. Nas empresas voltadas exclusivamente para a comercialização de informação jornalística, ou naquelas que têm outras atividades além do jornalismo (como as televisões, que têm entretenimento), a produção é quase totalmente verticalizada, conforme descrito no capítulo um, detendo ainda um grande volume de conhecimentos tácitos. No segmento de televisão, as cabeças de rede de televisão controlam etapas do processo produtivo que poderiam ser desmembradas das atuais estruturas, a exemplo de outros países. Essas estruturas estão em geral ligadas à área de entretenimento das emissoras, como a produção de novelas, shows,

filmes, programas de auditório, documentários, entre outros. A parte de entretenimento adquirida de terceiros é quase integralmente produzida no exterior, especialmente filmes e documentários, contribuindo para o crônico déficit comercial brasileiro da última década.

Para fins de regulação, é preciso considerar que, em virtude da organização das televisões e rádios na forma de redes, conforma-se neste segmento uma estrutura verticalizada não apenas no âmbito da própria firma, mas também com as articulações entre várias firmas para formar uma rede, criando de fato uma única estrutura verticalizada, o que, no mínimo, favorece a prática de condutas anticompetitivas. Porém, a adoção de ações práticas de regulação deve considerar qual o grau de verticalização adequado para viabilizar economias de escala que permitam a inserção dessas empresas no mercado nacional, além de conservar espaço para estratégias que seriam impraticáveis do ponto de vista de uma firma isolada, como a execução de produtos de custo mais elevado.

### 3.5.3 Externalidades de rede

No caso em estudo os segmentos de rádio e televisão são os mais expostos à possibilidade do surgimento de externalidades de rede, pois as diferentes empresas utilizam o mesmo sistema de transmissão e os aparelhos receptores devem ser capazes de receber todos os sinais previstos em sua faixa de frequência. Contudo, a edição e o monitoramento de normas técnicas, hoje a cargo da Anatel, tem condições de administrar essas externalidades.

Problemas podem surgir quando as empresas adotam comportamentos oportunistas, como, por exemplo, no caso das emissoras de rádio que burlam as especificações técnicas de potência para seus transmissores com o objetivo de ampliar sua área de atuação, prejudicando o funcionamento do sistema nas demais regiões.

Outras externalidades de rede podem ocorrer em momentos em que as normas são modificadas, como no caso da transposição para o sistema de televisão digital. O processo de escolha do padrão tecnológico (norte-americano, japonês ou alemão) poderá constituir-se, ainda em futura externalidade que extrapolaria a dimensão nacional, especialmente no caso de, como é definida *ex ante*, a escolha recair sobre um sistema que, *ex post*, teve sua trajetória tecnológica superada pelas demais no mercado internacional. É importante

observar que no caso da formação de blocos econômicos, como o Mercosul e a Alca, as especificidades técnicas e legais dos países membros configuram outra possibilidade real de surgimento de externalidade de rede, na medida em que a circulação de produtos e serviços do setor, bem como relações interfirmas, tendem a aumentar.

#### 3.5.4 Barreiras à entrada de novos concorrentes

As barreiras à entrada de novos concorrentes em um determinado mercado são, em última análise, a síntese dos processos de concorrência desse mercado. Por isso é preciso considerar que todas as dimensões tratadas até aqui -- tecnologia, cadeia produtiva e externalidades -- também se constituem em barreiras à entrada. Além disso, o setor de mídia brasileiro tem barreiras de natureza institucional, que serão detalhadas no próximo capítulo.

No caso em estudo, observa-se a existência de importantes barreiras à entrada decorrentes da dinâmica econômica, ligadas especialmente à diferenciação de produtos e à presença de economias de escala.

Na mídia impressa, o segmento de jornais apresenta baixo nível de barreiras à entrada, especialmente se o novo agente voltar-se para mercados regionais. Nesse caso, a exigência de capital não é tão alta, a tecnologia está disponível, a escala não é elevada e não há grandes dificuldades em termos de distribuição. As barreiras podem combinar-se com o grau de verticalização, aumentando nos casos em que os concorrentes pertençam a um grupo quem tem outras mídias, especialmente a televisão. Ameaçado pelo novo entrante, o concorrente pode utilizar condutas anticompetitivas que não envolvem necessariamente a guerra de preços direta jornal versus jornal, mas sim adotar estratégias que unam esforços de produto e comercialização entre o seu jornal e a sua televisão para atrair grandes anunciantes e leitores. No caso da atuação no mercado de demanda nacional, a questão da escala torna-se uma importante barreira, pois os jornais que se voltam para o mercado nacional têm tiragens superiores a 200 mil exemplares diários.

No segmento de revistas, as empresas voltadas para mercados regionais ou nichos muito especializados tendem a enfrentar baixas barreiras à entrada. O capital para a produção não é alto, a produção pode ser feita por uma equipe reduzida de profissionais, a impressão e a distribuição têm muitas opções de terceirização. A escala de produção pode



ser baixa, mas, quando isso ocorre, torna-se uma barreira para obter os melhores anunciantes, que exigem tiragens mínimas para veicular seus produtos. Outra barreira é a diferenciação de produtos. As grandes editoras praticam elevados descontos em suas tabelas para resgatar os anunciantes, ou, quando a pequena empresa persiste, as grandes podem criar produtos específicos (permanentes ou não) para esvaziar a concorrência. Para ilustrar o argumento, apresenta-se a seguir dois exemplos, ambos envolvendo a Editora Abril. Para combater o crescimento de revistas regionais originárias em Santa Catarina (*Expressão*, *Empreendedor*) e no Rio Grande do Sul (*Amanhã*), após o fracasso comercial das edições regionais de *Veja* (somente *Veja São Paulo* e *Veja Rio* se sustentaram economicamente) a Abril passou a inserir na própria revista *Veja* um encarte publicitário específico para as tiragens destinadas para os estados da Região Sul citados, de modo a atrair os anunciantes das revistas regionais. Em outro caso, quando um novo entrante cria um nicho de mercado, é usual as grandes editoras lançarem uma revista para o mesmo público-alvo. Em 2001, numa estratégia de diversificação de produto, *Exame* passou a publicar, além da edição normal, uma edição em separado para cada região do país de seu *ranking Maiores e Melhores*. Isso porque nos últimos anos tanto *Amanhã* quanto *Expressão*, criadas nos anos 90, tinham forte estratégia comercial em suas edições sobre as grandes empresas da Região Sul.

No caso do rádio e da televisão, é preciso antes de tudo considerar que a concessão é uma barreira praticamente insuperável, na medida em que é outorgada pelo governo federal através de critérios não necessariamente econômicos. No caso do rádio, especialmente em mercados regionais, o nível de barreiras à entrada é baixo, tanto em capital quanto pela disponibilidade de tecnologia e simplicidade do processo produtivo. Exemplo é a proliferação das emissoras comunitárias, chamadas piratas por não estarem autorizadas a operar pelo Ministério das Comunicações.

Para a televisão, mesmo em empreendimentos regionais a necessidade de aporte de capital é muito superior. Embora a tecnologia esteja disponível, a sofisticação dos equipamentos, a necessidade de estúdios adequados, e, principalmente, um nível mínimo de qualidade dos produtos configuram uma barreira maior. Para extrapolar os mercados regionais surgem barreiras de escala relacionados aos custos de transmissão via satélite, de

produção (própria ou não) e, especialmente, pelo custo cada vez maior pago pelos direitos de transmissão de eventos de entretenimento como esportes e shows.

As barreiras relacionadas a escala foram fundamentais, por exemplo, para definir o grupo hegemônico no Brasil no início dos anos 70, disputado pela Globo e a Tupi, extinta no final da década de 70. LAGE (1997) destaca que a chave da expansão da Rede Globo foi a centralização da produção de programas no Rio de Janeiro, utilizando as emissoras da rede e afiliadas como meras repetidoras de imagens, transmitidas por microondas e, posteriormente, por satélites. Em contrapartida, a Tupi era formada por um grande número de emissoras locais, atuando de forma independente e com programação própria, adequadas ainda a um estágio tecnológico dos anos 60, em que não havia possibilidade de transmissão em rede entre as emissoras. “A produção centralizada (da Globo) permite concentrar recursos num só centro produtor, garantindo audiência maciça e simultânea para seus programas” (LAGE, 1997, p. 161).

### 3.5.5 Instabilidade do ambiente econômico

Como esta variável se aplica exclusivamente para segmentos que envolvem concessão, no caso em estudo afetam apenas o segmento de radiodifusão. É importante salientar que essa dimensão é relevante para a regulação, pois a concessão poderia ser usada como salvaguarda para o monitoramento das condutas das firmas. Poderia, por exemplo, estipular outras metas além do preço para serem cumpridas pelos concessionários, uma vez que a prestação de serviço é gratuita, garantindo, entre outros, as expectativas da sociedade quanto à qualidade dos produtos, à pluralidade do uso do espaço (refletindo os interesses de todos os grupos sociais), e ao papel cultural da radiodifusão. E, no limite, servir como o próprio instrumento para evitar práticas anticompetitivas.

## 3.6 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

A regulação dos processos de concorrência do setor de mídia deve considerar a existência de várias dimensões complexas e interdependentes decorrentes da dinâmica

econômica, das especificidades não econômicas dos produtos, além das questões institucionais.

A discussão sobre a regulação necessita ser precedida de outra, que trata sobre o sistema desejável: se estatal, público ou de mercado. No caso brasileiro, o capítulo 2 demonstrou que desde sua gênese o Estado optou – a sociedade jamais teve espaço ou construiu sua opção - por um sistema de mercado com um sistema público marginal e quase ausência de regulação, conforme tipologia que será determinada teoricamente no próximo capítulo. Isso não significa, porém, que não possa ser regulado.

Face as características específicas do setor, a regulação deve combinar políticas de concorrência e regulação de serviços de utilidade pública. A importância e o impacto das concessões de radiodifusão sobre a estrutura e a dinâmica do mercado exige que a regulação combine formas ativas, balizando o espaço da concorrência, e as características dos processos de concorrência exigem uma regulação reativa, operando sobre condutas anticompetitivas.

As políticas de concorrência (regulação reativa) devem considerar dimensões essenciais à dinâmica, entre elas a tecnologia, a cadeia produtiva, as barreiras à entrada de novos concorrentes, as externalidades de rede e instabilidade do ambiente econômico.

Um dos desafios é desenvolver uma política tecnológica para o setor, vinculada à política industrial do país, de modo a estimular a diversidade tecnológica, as interfaces entre segmentos e com outros setores, criar mecanismos que estimulem a inserção das empresas no mercado internacional e condições de aprendizado para as pequenas e médias empresas.

Quanto a estrutura do mercado, além das condições impostas pela regulação ativa para o caso das concessões, deve-se definir um grau de verticalização adequado para as firmas de cada segmento e para as redes, de modo a estimular a competitividade das estruturas voltadas para demandas nacionais (as redes) e internacionais, sem prejudicar as voltadas para mercados regionais ou especializados.

Finalmente, é preciso considerar a presença de barreiras à entrada de novos concorrentes, especialmente quanto a economias de escala e diferenciação de produto; a necessidade de regulação de normas técnicas para administrar as externalidades de rede, e a

**possibilidade de usar os contratos de concessão como instrumento de coerção para inibir condutas anticompetitivas das empresas de radiodifusão.**

#### 4. A REGULAÇÃO NO BRASIL: SITUAÇÃO E POSSIBILIDADES

A partir do referencial do capítulo anterior, associado às particularidades históricas tratadas no capítulo dois e da configuração atual do setor apresentada no capítulo um, este capítulo analisa a legislação brasileira sobre os segmentos de mídia impressa e eletrônica, o debate em torno de duas propostas de mudanças institucionais, apresenta alguns aspectos da experiência internacional em regulação da mídia, e, por fim, identifica outras variáveis que devem ser consideradas em caso de nova regulação.

##### 4.1. ENTRE A ABERTURA E O PROTECIONISMO

Até o início da década de 1990 as empresas brasileiras do setor de mídia passaram praticamente alheias a todo o processo de transformação ocorrido no mercado internacional por razões institucionais e existentes no país.

Primeiro, as constituições brasileiras proibem sistematicamente, desde 1934, a participação de estrangeiros e limitam a participação de pessoas jurídicas no capital de jornais, revistas, rádios e televisões. Durante esses mais de 65 anos o empresariado local não foi ameaçado pela concorrência estrangeira, mas também não se beneficiou do que esse relacionamento poderia proporcionar em termos de acesso a capitais mais baratos e a novas tecnologias.

Segundo, e a exemplo do que a literatura já discorreu em outros setores industriais, as sucessivas políticas restritivas às importações impediram que o setor pudesse acompanhar o desenvolvimento tecnológico que se processava no exterior, chegando ao final da década de 1980 extremamente defasado quanto a produtos e processos, tais como a impressão simultânea em regiões diferentes, o uso da fotografia digital, os bancos de dados inteligentes e a flexibilidade e sinergia de produtos.

Também é preciso considerar que a abertura comercial brasileira após 1990 influenciou de diferentes formas as empresas do setor. Por um lado, a possibilidade de rápida modernização tecnológica aumentou para aquelas que tinham condições para capacitação, provocando um acirramento da concorrência e a aceleração do processo de

diferenciação. Por outro lado, as privatizações retiraram parte significativa das receitas decorrentes da relação com as estatais, uma vez que os novos proprietários passaram a reorientar suas estratégias de publicidade.

Além disso, a crise fiscal do Estado, em seus três níveis, reduziu de maneira relativa os investimentos da administração direta em publicidade, e a recessão no início da década e em boa parte do Plano Real provocou um crescimento das vendas de jornais e revistas abaixo do crescimento vegetativo da população. Para finalizar, o faturamento publicitário, após um boa recuperação entre 1992 e 1996, praticamente manteve-se estagnado entre 1997 e 2000, período em que passou a ser redividido com novas mídias, especialmente a internet e a televisão por assinatura.

No campo institucional o setor continuou refém ou beneficiário, conforme o ponto de vista ideológico, de um arcabouço legal que continuou a funcionar como barreira à entrada de pessoas jurídicas e estrangeiros nas companhias. Quanto à propriedade do capital, pode-se dizer que as empresas do setor de mídia são hoje o “último bastião do nacionalismo no Brasil”,<sup>68</sup> pois, embora não sejam estatais, fazem parte do último setor totalmente fechado ao capital estrangeiro.

Decorrente do processo histórico visto no capítulo dois e das particularidades institucionais que serão detalhadas neste capítulo, quando comparadas com outros setores da economia as empresas de mídia mantêm relações no mínimo pouco liberais com o Estado. Em alguns casos, como o de mídia eletrônica, os empresários dependem de concessões para funcionar, enquanto em outros, como o de mídia impressa, eles têm benefícios incongruentes com o discurso neoliberal atual, que as próprias empresas cobram do governo. No conjunto, apesar da redução relativa dos investimentos em publicidade em relação a períodos como a década de 1970, o Estado continua um dos principais clientes das empresas de mídia.

Na mídia impressa, o produto final é isento de impostos de qualquer natureza. Além disso, esses produtos pagam tarifas mínimas de correio e recebem um subsídio direto ao principal insumo – o papel de imprensa. Em 1996, o Supremo Tribunal Federal ampliou os benefícios isentando de impostos todos os insumos importados, tais como filmes e papéis fotográficos. A justificativa do Supremo Tribunal tanto para a isenção de impostos sobre o

---

<sup>68</sup> *Isto É*, 15 jun. 1999.

produto e insumos importados e para o subsídio ao papel e tarifas dos correios é a garantia de liberdade de expressão a todas as correntes de pensamento da sociedade, embora tal lógica não se aplique em outras áreas da mídia reguladas pelo Estado, expressa, entre outras, pela dificuldade ou impossibilidade de sindicatos e entidades sem fins lucrativos obterem concessões de rádio e televisão.

#### 4.2. A REGULAMENTAÇÃO QUE SE EXPRESSA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

A Constituição Federal expressa em vários artigos o direito à liberdade de manifestação do pensamento e de acesso à informação. Embora princípios gerais dessa natureza ligados, por exemplo, à saúde e à alimentação também constem da Carta, nenhum setor específico, com exceção do de exploração de petróleo, tem seu funcionamento tão determinado na Constituição quanto o de mídia.

Como coloca KARAM (1999), em sua análise sobre retórica e cinismo no discurso dos empresários do setor de mídia, as disposições existentes chegam a dar a impressão de que a garantia de produção e acesso à informação seriam mais importantes até que a garantia do feijão na mesa e saúde adequada aos brasileiros.

O capítulo V da Constituição Federal (Da Comunicação Social), transcrito abaixo na íntegra, contém cinco artigos que balizam, ou como se verá adiante, deveriam balizar, o atual funcionamento do setor, tratando de temas específicos como produção, financiamento, concorrência, criação, propriedade e direção das firmas.

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

§ 1º - Nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.

§ 2º - É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

§ 3º - Compete à lei federal:

I - regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao Poder Público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada;

II - estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.

§ 4º - A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.

§ 5º - Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio.

§ 6º - A publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade.

Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:

I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;

II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;

III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;

IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

Art. 222. A propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, aos quais caberá a responsabilidade por sua administração e orientação intelectual.

§ 1º - É vedada a participação de pessoa jurídica no capital social de empresa jornalística ou de radiodifusão, exceto a de partido político e de sociedades cujo capital pertença exclusiva e nominalmente a brasileiros.

§ 2º - A participação referida no parágrafo anterior só se efetuará através de capital sem direito a voto e não poderá exceder a trinta por cento do capital social.

Art. 223. Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal.

§ 1º - O Congresso Nacional apreciará o ato no prazo do art. 64, § 2º e § 4º, a contar do recebimento da mensagem.

§ 2º - A não renovação da concessão ou permissão dependerá de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal.

§ 3º - O ato de outorga ou renovação somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional, na forma dos parágrafos anteriores.

§ 4º - O cancelamento da concessão ou permissão, antes de vencido o prazo, depende de decisão judicial.

§ 5º - O prazo da concessão ou permissão será de dez anos para as emissoras de rádio e de quinze para as de televisão.

Art. 224. Para os efeitos do disposto neste capítulo, o Congresso Nacional instituirá, como seu órgão auxiliar, o Conselho de Comunicação Social, na forma da lei.

Observe-se que esses artigos da Constituição referem-se exclusivamente às empresas jornalísticas (jornais e revistas) e de radiodifusão, excluindo outras possibilidades de comunicação como os serviços de telefonia, televisão fechada e internet.

Além desses artigos, o artigo 150, cuja tradição originou-se na Constituinte de 1946, garante uma série de benefícios fiscais sobre insumos e produto final ao segmento de mídia



impressa sem similar a outros setores da economia, inclusive os produtores de feijão. O artigo veda à União, aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal instituir impostos sobre livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão.<sup>68</sup>

Quanto à legislação infraconstitucional, o segmento é regido por um imenso conjunto de leis espalhadas em códigos, decretos e normas, de tamanha complexidade a ponto de HERZ (1985) usar a expressão “cipoal de leis” para denominar a situação. Os principais marcos legais em vigor, alguns deles emendados por um sem número de leis e decretos, são o Código Brasileiro de Telecomunicações (lei 4.117/62, que estabeleceu de forma definitiva o caráter privado da radiodifusão no Brasil, atribuindo também ao Estado o poder de instalar e explorar as redes de telecomunicações), o decreto-lei 236/67 (chamado AI-5 da comunicação, que modificou e complementou a lei 4.117/62), a lei 5.250/67 (Lei de Imprensa, que regula a liberdade de manifestação do pensamento e da informação), e a lei 8.977/95 (Lei da TV a cabo, que dispõe sobre o serviço).

Importante observar alguns pontos do artigo 12 do decreto-lei 236/67, que modificou o Código de Telecomunicações de 1962, e continua em vigor, que procura impedir a concentração no segmento de radiodifusão através de restrições de outorga de concessões:

Art. 12. Cada entidade só poderá ter concessão ou permissão para executar serviço de radiodifusão, em todo o país, dentro dos seguintes limites:

(...)

II – Estações radiodifusoras de som e imagem – 10 em todo território nacional, sendo no máximo 5 em VHF e 2 por Estado e uma por município.

(...)

§ 2º – Não serão computadas para os efeitos do presente artigo as estações repetidoras e retransmissoras de televisão pertencentes às estações geradoras.

(...)

§ 5º – Nenhuma pessoa poderá participar da direção de mais de uma empresa de radiodifusão, em localidades diversas, em excesso aos limites estabelecidos neste artigo.

Contudo, toda essa legislação é, na prática, sistematicamente ignorada e burlada de diversas maneiras. Atendo-se apenas ao que determina a Constituição de 1988, vários dispositivos que seriam importantes para adequar tanto a estrutura de mercado quanto o

<sup>68</sup> O argumento não é válido em outros países. Na França, um dos países onde a idéia de que os meios de comunicação devem ter um tratamento especial pela função social que desempenham, os livros são tributados em 5% (KARAM, 1999, p. 204).

padrão de concorrência do setor ainda não foram implantados ou são metodicamente ignorados. Entre eles destacam-se o parágrafo 5 do artigo 220, que impede a concentração na forma de monopólio e oligopólio; o artigo 221, que garante os princípios de interesse social do país na programação de televisão; e o artigo 224, que instituiu o Conselho de Comunicação Social, originalmente previsto como o primeiro passo para regular o setor.

A essas vistas grossas e burlas da lei agrega-se a prática que HERZ (1985, p. 86) denomina de “situações de fato” criadas pelos empresários do setor, quando transgridem a lei executando ações para atender seus interesses comerciais. Em muitos desses casos, como a constituição de redes de televisão, infringindo o artigo 12 do decreto-lei 236/67, o Ministério das Comunicações ignora as ações ou, posteriormente, pode até modificar a legislação para enquadrar-se continuamente à “nova realidade”.

A incapacidade do Ministério das Comunicações em controlar essas “situações de fato” torna-se evidente inclusive nos casos declaradamente contrários à política oficial. O caso da impressionante expansão das televisões e rádios comunitárias em todo país é um bom exemplo. Chamadas de “piratas” pelo governo e empresários do setor, as emissoras comunitárias atuam em áreas restritas (bairros, comunidades) mas estão impedidas de funcionar legalmente por conta da “rígida” legislação sobre concessões. Após anos aguardando pela flexibilização da política de concessões, que, como se viu no capítulo dois atende historicamente a interesses do Estado, dos políticos e do empresariado, elas passaram a criar “situações de fato”, ao melhor estilo do movimento dos trabalhadores rurais sem terra. Dessa forma, os “sem frequência” invadiram o dial como estratégia de acesso aos meios de radiodifusão. Diante da “invasão”, o Ministério das Comunicações modificou a legislação, permitindo o funcionamento de rádios comunitárias mediante autorização. Mas apenas 24 emissoras obtiveram concessão, num universo estimado em 12 mil rádios comunitárias no país. A Anatel, encarregada da análise, acumula 5,5 mil pedidos de concessão e sua ação repressora já fechou 4.611 rádios desde 1999. Por conta do fechamento e da demora da análise na Anatel, cerca de 4,5 mil rádios estão acionando a agência na justiça.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> *Gazeta Mercantil*, 17 abr.2001, caderno A, p. 13.

#### 4.2.1. A legislação específica sobre a mídia impressa

A criação e a manutenção de empresas de mídia impressa não dependem de qualquer autorização adicional às exigidas de empresas de outros setores da economia brasileira. Ou seja, não há necessidade de se obter concessão por parte do Estado. Porém, essas empresas se enquadram no que determina o artigo 222 da Constituição, que impede a participação de estrangeiros tanto no capital quanto na direção executiva, e restringe a participação de pessoas jurídicas em até 30% do capital, e desde que formadas nominal e expressamente por brasileiros, de forma a identificar facilmente os proprietários.

#### 4.2.2. A legislação específica sobre radiodifusão

No Brasil, como em quase todos os países do mundo, o sistema de radiodifusão é entendido como um serviço público, pois utiliza o espaço eletromagnético, bem considerado natural, finito e de domínio público. Especificamente, a lei 4.117, de agosto de 1962, e o decreto 236, de 1967, deram suporte legal para a expansão da radiodifusão no Brasil. A ambigüidade da legislação, ao contrário de outros países, favoreceu sua exploração comercial pela iniciativa privada através de concessões, sob estrito controle do governo, desde o surgimento da primeira emissora de rádio no país, em 1922.

De acordo com o decreto lei 236/67, uma pessoa jurídica pode possuir no máximo cinco canais de televisão em VHF no país, sendo até dois por Estado da federação. Porém, não há controle efetivo da propriedade dos canais, pois mesmo sendo de proprietários nominalmente diferentes, eles de fato atuam como uma única empresa ao se organizarem em redes.

Atualmente, embora a legislação estabeleça critérios para a concessão, ela mantém um caráter subjetivo que permite, em última instância, a outorga ainda ser uma prerrogativa pessoal do presidente da República. As concessões devem ser periodicamente renovadas e podem ser cassadas, caso as emissoras desrespeitem a legislação. Porém, a cassação exige o referendo de 2/5 do Congresso Nacional em votação nominal, ambiente em que quase 20% dos votantes são proprietários ou sócios dessas empresas, o que na prática torna o ato muito

difícil. Em março de 1995, 96 parlamentares brasileiros com mandato (83 deputados federais e 13 senadores) tinham concessões de rádio e televisão.<sup>70</sup>

Por seu alcance e difusão, chegando a praticamente todos os lares brasileiros, os produtos da radiodifusão, especialmente os do segmento televisão, estão sujeitos a uma legislação mais rígida quanto ao conteúdo. Novamente na prática essa determinação é letra morta, pois sem a regulamentação do Conselho de Comunicação Social, que poderia ter competência para regular, fiscalizar e definir padrões, os produtos da televisão sofrem apenas ações diretas promovidas no âmbito da justiça comum, especialmente quando espectadores se julgam afetados por assuntos polêmicos que envolvem violência, sexo e temas ligados à infância e à adolescência.

Em tese, o segmento está subordinado às regras determinadas pela Anatel, quanto a questões técnicas (aprovação de projetos e uso de canais e frequências), e ao Ministério das Comunicações, que teria a incumbência de fiscalizar e regular os demais temas decorrentes das normas legais, entre eles as questões de concorrência (evitando o monopólio e o oligopólio), a propriedade do capital e a qualidade dos produtos sob a ótica do interesse público. Na prática, o Ministério limita-se a discutir questões pontuais, como cenas de sexo e violência em televisão aberta, e em geral apenas quando exigido por representantes da sociedade.

Concluindo a análise da regulamentação que se expressa na legislação brasileira, pode-se afirmar que ela tem uma forte tradição regulatória normativa, excessivamente centrada no controle sobre a propriedade do capital, especialmente nas concessões para a radiodifusão, e em questões técnicas, deixando para outras instâncias, via de regra ainda não constituídas, questões referentes à regulação reativa e tratando de maneira genérica, indireta e secundária as demais variáveis que afetam os processos de concorrência, apresentadas no capítulo três.

#### 4.3. UM CENÁRIO DE TRANSIÇÃO: A SITUAÇÃO DO DEBATE

Uma proposta de emenda constitucional (PEC), já aprovada por uma comissão especial da Câmara dos Deputados, e um anteprojeto proveniente do Ministério das

---

<sup>70</sup> Fernandes, Bob. O poder é o canal. Carta Capital, 30.09.98, pp 28-29.

Comunicações são os dois elementos que, em curto prazo, podem significar mudanças no arcabouço institucional que em boa parte condiciona a estrutura e o padrão de concorrência do setor de mídia no Brasil. Conforme se verá com detalhes a seguir, a proposta de emenda constitucional modifica aspectos referentes à propriedade, permitindo, por exemplo, a participação de pessoas jurídicas e de estrangeiros no capital das empresas. O anteprojeto de uma lei específica que dispõe sobre os “serviços de radiodifusão” (este é o nome da lei), embora trate de dois segmentos específicos, o rádio e a televisão, traz um conjunto de modificações com mais impacto, embora não no mesmo sentido que a proposta de emenda do artigo 222. A seguir, analisa-se cada uma das propostas, suas repercussões e limitações para efeito de regulação.

#### **4.3.1. A proposta de emenda ao artigo 222 da Constituição Federal**

Em 1995, o deputado federal Laprovita Vieira apresentou à Câmara a Proposta de Emenda à Constituição nº 203 com o objetivo de modificar o artigo 222 da Constituição Federal, de modo a permitir a participação de entidades sem fins lucrativos na propriedade das empresas jornalísticas e de radiodifusão. À proposição principal de Laprovita Vieira recebeu como apenso, em 1997, a proposta de emenda à Constituição nº 455, apresentada pelo deputado Aloysio Nunes Ferreira, que modificava o mesmo artigo de modo a permitir a participação de pessoas jurídicas no capital das empresas jornalísticas e de radiodifusão, inclusive com o aporte de capital estrangeiro. Em 1999, o deputado Bispo Rodrigues apresentou as emendas nº 001 e 002-CE/99, ampliando as possibilidades de participação de empresas sem fins lucrativos no setor.

Se aprovadas as duas propostas, o novo texto constitucional provocaria mudanças imediatas no setor de meios de comunicação (ANATEL, 1999, p. 4), entre elas:

- a) Prerrogativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos ou de empresas constituídas sob leis brasileiras, com sede e administração no Brasil, deterem a propriedade de empresas jornalísticas ou de radiodifusão;
-

- b) Posse nominal de pelo menos 70% do capital total e votante a brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 anos;
- c) Fim da obrigatoriedade da administração e orientação intelectual destas empresas pertencerem a brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 anos.

Interessante observar o contexto político das duas propostas. A de Laprovita Vieira resulta da pressão de um determinado tipo de instituição impedida de possuir concessões de rádio e televisão pela Constituição de 1988. Amparadas por legislação fiscal específica, as entidades sem fins lucrativos formam um complexo grupo de instituições espalhadas por todo o país, algumas de grande porte, que atuam nas áreas da educação, saúde e assistência social. Mas as maiores e mais fortes são as igrejas, e, entre elas, as mais interessadas na aprovação da emenda são as igrejas evangélicas, que têm na mídia eletrônica um dos principais vetores de expansão. Na forma em que se encontra a Constituição, elas não podem oficialmente ter concessões de rádio e televisão em seu próprio nome.

A proposta de Aloysio Ferreira Nunes surgiu da crescente insatisfação das empresas nacionais, especialmente as do segmento de jornais e revistas, às voltas com grandes dificuldades financeiras ou, no mínimo, dificuldades para acompanhar a dinâmica do próprio setor. Sem a sinergia de empresas de rádio e, especialmente, televisão, essas empresas têm dificuldades para conseguir novas fontes de financiamento, tendendo à perda relativa de mercado ou mesmo a serem absorvidas por outras corporações. Na verdade, boa parte das maiores empresas encontra-se com um nível de endividamento elevado, a ponto do deputado Fernando Gabeira afimar em uma de suas intervenções na comissão que analisou as duas propostas na Câmara dos Deputados, que "essa emenda surgiu de uma realidade dramática dos meios de comunicação brasileiros – alguns desaparecendo – por falta de capital".<sup>71</sup>

A comissão especial para analisar as propostas 203/95 e 455/97, denominada PEC 203-A/95 – Propriedade de empresa jornalística, foi instalada em 28 de abril de 1999, tendo como presidente eleito o deputado Ayrton Xerez (PSDB). No prazo de 40 sessões, ela deveria proferir seu parecer. Ao longo de 17 reuniões, realizadas entre 28 de abril e 1 de

---

<sup>71</sup> Depoimento à PEC 203-A/95 em 3 de agosto de 1999.

setembro de 1999, a comissão ouviu representantes de entidades com interesse direto na questão.<sup>73</sup>

Os depoimentos e os debates foram marcados por duas posições claramente antagônicas: de um lado, empresários do setor e representantes de entidades sem fins lucrativos claramente favoráveis à mudança, e de outro um conjunto diverso de entidades contrários à mudança ou, no mínimo, quanto a forma como estavam sendo implementadas. Em todos os casos, porém, observou-se a carência ou inexistência de estudos que balizassem de maneira mais concreta a discussão. A seguir, apresenta-se as principais questões levantadas pelos dois grupos.

#### 4.3.1.1. Argumentos contrários à mudança constitucional

Os argumentos contrários à mudança constitucional, ou sua mudança após profunda reflexão e sob condições, foram apresentados especialmente pela Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), pela Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e por representantes da Universidade de Brasília (UnB) e da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), e são apresentados a seguir.

##### *“Informação não é mercadoria”*

Num cenário de globalização com diferentes interesses internacionais, a disputa pelo interesse da opinião pública torna-se fundamental. Neste sentido, preservar os sistemas de comunicação, geradores de idéias, concepções e valores, passou ser algo estratégico, e,

<sup>73</sup> Federação Nacional de Jornalistas (Daniel Koslowsky Herz), Federação dos Radialistas Profissionais e dos Trabalhadores em Empresas de Radiodifusão e Televisão (Antônio de Pádua Aranha de Araújo), Associação Brasileira de Imprensa (Cícero Sandroni), Associação Brasileira de Radiodifusão e Telecomunicações (Roberto Wagner), Sindicato dos Artistas e Técnicos em Espetáculos de Diversões do Estado do Rio de Janeiro (Manuela Pinho), Associação Nacional de Jornais (Paulo Cabral de Araújo), Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Flávio Cavalcanti Filho/SBT, Evandro Guimarães/Organizações Globo, Fernando Ernesto Corrêa/RBS), Igreja Universal do Reino de Deus (Demerval Gonçalves), Observatório de Imprensa (Alberto Dines), Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (José Luiz do Nascimento Soter), Associação Nacional de Editores de Revistas (José Carlos dos Santos Neto), Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (Padre Benedito Nivaldo Sapia Spinosa e Vinício Artur de Lima), Ministério das Comunicações (João Pimenta da Veiga Filho), Associação Brasileira de Agências de Publicidade (Flávio Antônio Correia), Rede Amazônica de Televisão (Phelippe Daou), Centro de Produção Cultural e Educativa da Universidade de Brasília (Murilo César Ramos), Agência Nacional de Telecomunicações (Renato Navarro Guerreiro) e Ordem dos Advogados do Brasil (Sérgio Ferraz).

portanto, devem ser tratados como sistemas de interesse público nacional.<sup>73</sup> Reduzir a discussão sobre o papel da mídia a aspectos financeiros é excluir dos debates a característica dessas empresas de influenciar a opinião pública, ou seja, de determinar a agenda pública e participar da construção da identidade nacional (seus produtos também podem ser vistos como representações simbólicas da sociedade). Nesse sentido, a mídia teria uma função de manutenção da soberania nacional “tão importante e decisiva como a dos tanques do exército”.<sup>74</sup>

*“Empresas de mídia não são empresas comuns”*

Há grandes diferenças entre as empresas que se dedicam à comunicação e as empresas “comuns”, pois apesar das primeiras serem empreendimentos comerciais, são também “fundamentais para a constituição da democracia e da esfera pública do país”.<sup>75</sup> A mídia não pode ser vista apenas como um setor na economia, mas sim como parte da cultura do povo brasileiro, e, desta maneira, deve ficar em poder de brasileiros natos ou naturalizados. No limite, essa idéia é representada pelas repetidas manifestações do deputado Neiva Moreira: “Temo que amanhã nossos grandes jornais passem a ser jornais da Coca-Cola, da Mitsubishi, da Volkswagen, da IBM, e que deixem de exercer sua tarefa”.<sup>76</sup>

*“A mudança da lei oferece riscos à democracia”*

A mídia é essencial à democracia e, sendo ela um fenômeno nacional, as empresas devem permanecer sob o controle da sociedade nacional.

*“Incerteza quanto aos benefícios econômicos”*

Não há evidências de que a mudança constitucional trará benefícios em termos de produtos e de empregos.<sup>77</sup> A abertura do capital das empresas para pessoas jurídicas e investidores estrangeiros resolveria apenas um problema conjuntural do setor, que é o do

<sup>73</sup> Depoimento de Daniel Herz à PEC 203-A/95 em 11 de maio de 1999.

<sup>74</sup> Depoimento do deputado Neiva Moreira à PEC 203-A/95 em 12 de maio de 1999.

<sup>75</sup> Depoimento de Daniel Herz à PEC 203-A/95 em 11 de maio de 1999.

<sup>76</sup> Pronunciamento na reunião da PEC 203-A/95 de 11 de maio de 1999.

<sup>77</sup> Estima-se que cinco mil novos jornalistas formados por universidades brasileiras entrem no mercado de trabalho todos os anos.



seu financiamento atual e o do financiamento futuro. Mesmo assim, as dificuldades das empresas não seriam todas resolvidas apenas com o mero ingresso de capital estrangeiro, pois este ingresso, mesmo que minoritário, levaria a uma racionalização dos empreendimentos e de localização de produção, não aproveitando a produção nacional.

*“O risco de que a mudança gere um novo e desconhecido modelo institucional”*

A emenda está introduzindo um novo modelo institucional para a mídia brasileira, da mesma maneira que ocorreu com a emenda que permitiu ingresso de estrangeiros nas telecomunicações. Aparentemente simples, ela na verdade mexeria “em toda a estrutura do atual modelo, no seu modelo de gestão estratégica, na sua lógica de estruturação societária, na sua política de desenvolvimento de pessoal, na sua política de introdução de novas tecnologias, no seu modelo de prestação de serviço, e, acima e tudo, nas suas relações com a nacionalidade e com a cidadania”.<sup>79</sup> Nesse sentido, não se pode conceber um novo modelo sem saber previamente como será regulado. No caso das TVs a cabo, abertas em até 49% a investidores estrangeiros, foram criadas previamente regras e instituições que garantiram a pluralidade da opinião, entre eles canais de utilidade pública, canais de acesso eventual para qualquer interessado e reserva de 30% dos canais tecnicamente viáveis para terceiros.

*“Inexistência de tradição e mecanismos de controle real das determinações legais”*

O país não dispõe de instituições especializadas no acompanhamento regular e sistemático dos segmentos de mídia. O Conselho de Comunicação Social, que originalmente poderia desempenhar essa função, foi transformado em mero órgão assessor do Senado Federal e, apesar de instituído pela lei 8.389/91, ainda não foi instalado. Além disso, há outros aspectos importantes em aberto nesta questão. Há muitas dificuldades em atingir-se uma fórmula apropriada e que garanta a plena, clara e inequívoca identificação dos controladores das pessoas jurídicas que têm participação nas empresas. Também não há mecanismos institucionais que permitam identificar plenamente os controladores de entidades sem fins lucrativos.

---

<sup>79</sup> Depoimento de Murilo César Ramos à PEC 203-A/95, em 3 de agosto de 1999.

seu financiamento atual e o do financiamento futuro. Mesmo assim, as dificuldades das empresas não seriam todas resolvidas apenas com o mero ingresso de capital estrangeiro, pois este ingresso, mesmo que minoritário, levaria a uma racionalização dos empreendimentos e de localização de produção, não aproveitando a produção nacional.

*“O risco de que a mudança gere um novo e desconhecido modelo institucional”*

A emenda está introduzindo um novo modelo institucional para a mídia brasileira, da mesma maneira que ocorreu com a emenda que permitiu ingresso de estrangeiros nas telecomunicações. Aparentemente simples, ela na verdade mexeria “em toda a estrutura do atual modelo, no seu modelo de gestão estratégica, na sua lógica de estruturação societária, na sua política de desenvolvimento de pessoal, na sua política de introdução de novas tecnologias, no seu modelo de prestação de serviço, e, acima e tudo, nas suas relações com a nacionalidade e com a cidadania”.<sup>79</sup> Nesse sentido, não se pode conceber um novo modelo sem saber previamente como será regulado. No caso das TVs a cabo, abertas em até 49% a investidores estrangeiros, foram criadas previamente regras e instituições que garantiram a pluralidade da opinião, entre eles canais de utilidade pública, canais de acesso eventual para qualquer interessado e reserva de 30% dos canais tecnicamente viáveis para terceiros.

*“Inexistência de tradição e mecanismos de controle real das determinações legais”*

O país não dispõe de instituições especializadas no acompanhamento regular e sistemático dos segmentos de mídia. O Conselho de Comunicação Social, que originalmente poderia desempenhar essa função, foi transformado em mero órgão assessor do Senado Federal e, apesar de instituído pela lei 8.389/91, ainda não foi instalado. Além disso, há outros aspectos importantes em aberto nesta questão. Há muitas dificuldades em atingir-se uma fórmula apropriada e que garanta a plena, clara e inequívoca identificação dos controladores das pessoas jurídicas que têm participação nas empresas. Também não há mecanismos institucionais que permitam identificar plenamente os controladores de entidades sem fins lucrativos.

---

<sup>79</sup> Depoimento de Murilo César Ramos à PEC 203-A/95, em 3 de agosto de 1999.

#### 4.3.1.2. Argumentos favoráveis à mudança constitucional

Durante o debate, vários elementos favoráveis à mudança foram levantados por deputados e depoentes, entre eles o Ministro das Comunicações Pimenta da Veiga e representantes das igrejas evangélicas e dos empresários do setor, onde se destacam a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), Associação Brasileira de Radiodifusão e Telecomunicações (Abratel), Associação Nacional de Jornais (ANJ) e Associação Nacional dos Editores de Revistas (Aner).

Contudo, é preciso ressaltar que, ao contrário das entidades que se opõem ao projeto, as posições das entidades favoráveis apresentam evidentes pontos divergentes, especialmente quanto à possibilidade de entidades sem fins lucrativos controlarem empresas e quanto ao percentual de participação das pessoas jurídicas no capital votante e na direção executiva. No caso das entidades sem fins lucrativos, os empresários do segmento de radiodifusão comercial temem perder mercado para esses novos concorrentes, que gozam de tratamento fiscal diferenciado e dispõem de mecanismos não-capitalistas para conquistar consumidores, já que a maioria das entidades potencialmente aptas a candidatar-se a uma concessão está ligada à religiões.

No outro caso, se há unanimidade quanto à necessidade de abrir a participação de pessoas jurídicas nas empresas, não há consenso sobre a possibilidade dessas pessoas jurídicas contarem ou não com a participação de capital estrangeiro e em que percentual. De um lado estão praticamente todos os grandes grupos nacionais de televisão, jornais e revistas. De outro, a Rede Globo, contrária a qualquer mudança na legislação, porque, na prática, hoje é a única empresa brasileira em condições de captar recursos tanto no Brasil quanto no exterior. Os principais argumentos do grupo favorável a mudanças na legislação são apresentados a seguir.

*“Informação é mercadoria e o mercado empurra para empresas transnacionais”*

O futuro dos negócios do setor passa por questões tecnológicas e investimentos fora do alcance das atuais empresas e do próprio mercado brasileiro. O negócio televisão extrapolou os limites dos países e a associação com capital de risco é a saída para as

empresas brasileiras.<sup>79</sup> Ou seja, as características técnicas do setor obrigam a internacionalização. A multiplicidade de mídias também obriga a mudança de paradigma na concepção estratégica dos negócios. A operação ficou mais sofisticada, exigindo inversões financeiras permanentes. As inovações tecnológicas constantes e as exigências do mercado pressupõem investimentos maciços nas áreas de produção, além de encurtar a vida útil dos próprios investimentos. Na forma atual, a legislação dificulta a captação financeira e pessoas físicas não dispõem de recursos na dimensão exigida pelos investimentos.

*“Ainda há tempo para salvar as empresas nacionais”*

As empresas nacionais estão descapitalizadas e sem condições de investir em novos processos e produtos. Reflexo evidente disso seria a compra cada vez maior de produtos estrangeiros para publicação e veiculação na mídia nacional. Porém, elas ainda encontram-se em condições de serem saneadas. A abertura seria um estímulo para maior inserção das empresas e produtos brasileiros no mercado internacional. A inserção poderia ser feita de forma direta, como *joint ventures* ou acordos operacionais, e também na forma de co-produções com empresas estrangeiras, especialmente com produtos nas áreas de jornalismo, documentário, cinema e televisão.<sup>80</sup> No limite, a entrada do capital estrangeiro chega a ser encarada como um componente “civilizador do empresariado nacional”.<sup>81</sup>

*“Na prática, os estrangeiros já estão aqui”*

Como disse o deputado Fernando Gabeira, “estão tentando trancar uma porta arrombada”.<sup>82</sup> A presença da mídia estrangeira na mídia brasileira já existe através de

<sup>79</sup> Roberto Wagner, presidente da Abratel, cita como exemplo a Copa do Mundo, o maior negócio das televisões na área esportiva. Segundo ele, até a Copa da França, em 1998, os direitos de transmissão eram vendidos para os sócios de uma empresa que representava um *pool* de televisões da América Latina, que pagava à Fifa e repassava cotas para suas associadas. Porém, as copas do mundo de 2002 e 2006 foram compradas antecipadamente por um grupo alemão ao preço de 4 bilhões de dólares, e as novas regras de negociação para televisões abertas ainda não foram definidas. Pode ser, por exemplo, que a negociação limite-se a empresas de canais fechados, como aconteceu recentemente nos contratos dos jogos das eliminatórias da seleção argentina. Nesse caso, houve um protesto popular e o governo argentino obrigou a revisão do contrato e a transmissão em televisão aberta.

<sup>80</sup> Segundo o depoimento de Herz, o déficit de produção audiovisual no mundo atinge 60 mil horas/ano de produção.

<sup>81</sup> Depoimento do deputado Fernando Gabeira à PEC em 11 de maio de 1999.

<sup>82</sup> Id.

produtos, programas e notícias. Sem contar parcerias e sociedades em outras áreas, conforme visto no capítulo um.

*“O Brasil não vai perder o controle do setor”*

Dependendo do tipo de acordo de acionistas, a vinda do capital externo não representaria um impedimento para os sócios brasileiros tocarem seus negócios e nem um risco à soberania nacional.

#### 4.3.1.3. Emenda definida, dúvidas no ar

Em primeiro de setembro de 1999, o deputado Henrique Eduardo Alves apresentou seu parecer à comissão. Alves costurou as propostas da PEC 203/95 e 455/97, mais as emendas 001/99 e 002/99, e, claramente influenciado pelas idéias do Ministro das Comunicações Pimenta da Veiga e a análise e recomendações de um estudo da Anatel,<sup>84</sup> apresentou um substitutivo que, em suma, permitiu que pessoas jurídicas constituídas sob leis brasileiras (portanto inclusive sociedades sem fins lucrativos) e que tenham sede no país (brasileiras ou não) participem de empresas do setor de mídia. De maneira salomônica, para tentar contentar os diferentes interesses do empresariado, no caso de empresas de radiodifusão, o substitutivo permite que as pessoas jurídicas participem de apenas 30% do capital total e que os 70% restantes fiquem nas mãos de brasileiros, pessoas físicas, com o pleno exercício do poder decisório.

Por outro lado, o texto sobre as empresas que não operam com radiodifusão recebeu maior flexibilidade. A única restrição é de que 70% do capital deva pertencer a brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 anos, sem qualquer referência quanto a tratar-se de pessoa física ou jurídica, nem quanto ao eventual controle da direção executiva.

---

<sup>84</sup> ANATEL. *A participação estrangeira em empresas de radiodifusão no Brasil, uma contribuição ao debate: análise comparativa de legislação estrangeira*. Brasília, agosto de 1999. 37 p. mimeo. O estudo recomendou ser imprescindível que a PEC concluísse sobre cinco questões: 1) a manutenção do controle do capital votante por brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 anos; 2) a extensão da participação estrangeira no capital votante e social, direta ou indiretamente; 3) a participação de estrangeiros na direção executiva da empresa de radiodifusão; 4) o controle da propriedade cruzada no sentido de coibir distorções da ordem econômica; e 5) a transferência de controle em empresas prestadoras de serviços no setor de radiodifusão. Das cinco considerações, o substitutivo proposto pelo relator e a emenda aprovada pela comissão contemplam apenas as três primeiras. Ou seja, ignoram as duas últimas, essenciais para a regulação adequada do setor.

A justificativa de Alves é que mais que um entrave jurídico para a participação estrangeira na mídia, as sucessivas medidas adotadas desde 1934 em termos semelhantes ao do atual artigo 222 da Constituição tiveram um danoso efeito econômico. Por isso precisavam ser removidas.

As disposições do art. 222 da Constituição Federal fazem parte da tradição jurídica brasileira, tendo sido estabelecidas pelo decreto nº 24.776, de 1934. A sua finalidade seria impedir que estrangeiros pudessem, de alguma forma, deter a propriedade de veículos de comunicação, influenciando de modo determinante na formação da opinião pública, conduzindo-a a defender interesses alheios ao país ou contrários à sua soberania. Nas palavras do douto jurista Darcy Arruda Miranda, 'quanto aos estrangeiros, a proibição visa, naturalmente, a impedir que através de jornais ou periódicos, veículos de ampla divulgação, possam eles disseminar idéias ou doutrinas, notícias e orientações nocivas ao interesse e à própria organização nacional'.<sup>84</sup>

A situação teria contribuído para tornar o setor de mídia “acentuadamente oligopolizado no Brasil”, “um mercado incipiente em nível mundial”, distorcido pelo “fenômeno da propriedade cruzada”, deixando as empresas “com elevado nível de endividamento, em especial junto a bancos oficiais”. Seu parecer também considerou que como “o mercado internacional também é formado por oligopólios”, o tratamento do texto segue uma tendência de vários países, que têm dispensado “um tratamento bastante cauteloso” na flexibilização de políticas e alterações na legislação.<sup>85</sup>

O parecer do relator foi votado pelos 25 deputados da comissão, obtendo 18 votos favoráveis, quatro em separado e três contrários. Após pequenas alterações, o texto final do substitutivo adotado pela comissão é o seguinte:

Art. 222 - A propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, ou de pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no país.

§ 1º - No caso de empresa de radiodifusão, a participação de pessoa jurídica ficará limitada a trinta por cento do capital total e votante, devendo os setenta por cento restantes pertencer exclusiva e nominalmente a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, os quais terão o controle efetivo da empresa, assim entendido como o exercício do poder decisório para gerir suas atividades.

<sup>84</sup> Relatório final do deputado Henrique Eduardo Alves na PEC 205-A/95 e 455/A, de 01 de setembro de 1999.

<sup>85</sup> Id.

§ 2º Tratando-se de empresa jornalística, pelo menos setenta por cento do seu capital total e votante deverá pertencer, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos."

Desde sua aprovação na comissão especial, a proposta de emenda constitucional encontra-se na Câmara dos Deputados, e não tem data para ir ao plenário. Se chegar a votação, o conjunto de idéias divergentes apresentadas acima vai aflorar novamente no debate. De um lado, como se viu, há um conjunto de argumentos que procura inserir questões complexas, porém fundamentais, já levantadas no capítulo três, que dizem respeito à ordem do próprio debate. Elas colocam como prioridade a definição do sistema mais adequado para o país, evidenciando a opção pelo sistema público, e o reconhecimento da dimensão não-econômica nos produtos da mídia, que interfere diretamente sobre a própria democracia. Até mesmo sob uma análise estritamente econômica, a mudança pura e simples do artigo 222 não oferece garantias de ganhos econômicos e pode gerar um quadro institucional desconhecido, fato temerário frente à incapacidade (técnica e política) de regular o setor até aqui.

Por outro lado, fica evidente a divisão dos grandes empresários (os pequenos sequer tem voz no debate até aqui) entre a necessidade de abrir o setor para o capital estrangeiro (posição mais comum) para viabilizar as empresas nacionais, e não abri-lo, defendida indiretamente pelas empresas que hoje tem grande poder de mercado, sobretudo a Globo. Afora essa questão, para o conjunto dos empresários a opção por um sistema de mercado como o atual é evidente – mudá-lo sequer está em questão – aceitando que os produtos da mídia têm apenas dimensões econômicas e que o próprio mercado cria mecanismos para garantir valores como a democracia.

Concluindo, a proposta de emenda aprovada na comissão especial exclui os interesses do primeiro grupo e atende parcialmente os do segundo, sendo simplista em termos de avaliar seus impactos, na medida em que limita-se a reduzir parcialmente às barreiras à entrada de novos concorrentes. Assim, se à primeira vista pode parecer benéfico em termos de ameaça potencial de novos entrantes, considerada de maneira isolada, contudo, a emenda não parece contribuir para a construção de um ambiente competitivo e adequadamente regulado, pois desconsidera a existência de outras barreiras à entrada e as demais dimensões da dinâmica econômica.

#### 4.3.2. O anteprojeto da Lei de Serviços de Radiodifusão

Em julho de 2001, o Ministério das Comunicações apresentou para consulta pública via internet um anteprojeto de uma Lei de Serviços de Radiodifusão, que dispõe sobre “a organização dos serviços de radiodifusão de que trata o art. 21, inciso XII, alínea “a”, da Constituição Federal, os serviços ancilares aos serviços de radiodifusão e os serviços auxiliares de radiodifusão”.<sup>86</sup> Na prática, esta lei pretende revogar uma série de leis e decretos<sup>87</sup> e concentrar num única peça jurídica toda a legislação sobre radiodifusão, bem como as possibilidades de outros serviços que as empresas da área podem e poderão realizar (os chamados serviços ancilares, auxiliares e os de valor adicionado), com base nas características do setor e nos avanços tecnológicos, entre eles a transmissão de dados e o acesso a redes de computadores.

O anteprojeto modifica diversos pontos referentes aos serviços de radiodifusão. Quanto à regulação, ele centraliza no Ministério das Comunicações a organização e a exploração dos serviços, incluindo o disciplinamento e a fiscalização. Desta forma, as funções de normatização técnicas e fiscalização, bem como os recursos provenientes de concessões e fundos do setor, passariam da alçada da Anatel para o Ministério. O anteprojeto também retoma para o Poder Executivo, e por delegação ao próprio Ministério, a competência para definir a política nacional de radiodifusão, outorgar e renovar concessões para os serviços de radiodifusão comercial, educativa, institucional e comunitária. Ou seja, o Ministério se tornaria também o regulador. O anteprojeto cria ainda um Conselho Nacional de Comunicação (CNC), que passaria integrar a estrutura do Ministério, com a finalidade de “assessorar o Ministro de Estado na formulação de política e diretrizes para a exploração dos serviços de radiodifusão”. O CNC seria composto por onze membros, sendo quatro representantes do Estado e sete representantes escolhidos entre os indicados por entidades de classe e por entidades representativas de usuários e de exploradoras dos serviços de radiodifusão.

O anteprojeto prevê duas modalidades de serviços de radiodifusão, comercial e não-comercial. A não-comercial está dividida em três áreas: educativa, institucional e

---

<sup>86</sup> Anteprojeto da Lei de Serviços de radiodifusão, disponível em <http://www.mc.gov.br/Consulta/consultapublica.asp?IDTextovase=11> em 20/07/2001.

<sup>87</sup> Seriam revogados o decreto-lei 236/67, e as leis de números 4.117/62, 5.785/72, 6.606/78 e 9.612/98.



comunitária. Quanto a propriedade do capital das concessões para a área comercial, que são objeto deste trabalho, podem habilitar-se pessoas jurídicas constituídas segundo as leis brasileiras, com sede e administração no país, observando-se que a propriedade é privativa a brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 anos, aos quais caberá a responsabilidade por sua administração e orientação intelectual. Pessoas jurídicas podem participar dessas sociedades através de capital sem direito a voto sem exceder 30% do capital social. Ou seja, o anteprojeto não prevê a participação de estrangeiros nas empresas de radiodifusão, até porque a questão depende de mudança de texto constitucional. Uma das mudanças mais significativas quanto à propriedade das empresas é a extinção do dispositivo que limita o número de concessões por pessoa ou grupo no território nacional, disposto no artigo 12 do decreto-lei 236/67, apresentado neste capítulo. O anteprojeto determina apenas que nenhuma pessoa poderá possuir, controlar ou operar mais de uma emissora de televisão nem mais de mais de 20% do número de emissoras de rádios AM e FM em uma localidade, não definindo exatamente o que é uma “localidade”.

O “anteprojeto acaba com os limites de propriedade do mesmo grupo empresarial anteriormente estabelecidos pelo Decreto-lei 236, de 28/2/1967. Na prática, isso significa que o mesmo grupo empresarial poderá controlar tantas emissoras de rádio e de televisão aberta quanto conseguir no território nacional. A única restrição refere-se aos mercados locais. Isso é um sinal verde para a concentração do poder – ainda maior do que a já existente”<sup>88</sup>.

A justificativa apresentada pelo Ministro Pimenta da Veiga para a eliminação do controle da concentração via número de concessões é que elas tinham como motivo “a questão tecnológica, que não permitia um nível de penetração elevado, ou seja, de maior audiência. Isso não evita abusos(...). O projeto visa controlar o número de licenças pela audiência ou pela penetração de um canal no município, Estado ou região. Quando um grupo ou concessionário ultrapassar determinado nível de audiência efetiva, o Ministério das Comunicações pode dar concessões a outro grupos e estimular a competição”.<sup>89</sup>

Quanto ao produto, caberá também ao Ministério o controle do conteúdo da programação, ficando as concessionárias obrigadas a apresentar cobertura jornalística local,

---

<sup>88</sup> Lima, Vinício Artur. Não existe controle social dos meios de comunicação no Brasil. <http://observatoriodeimprensa>, em 18/07/2001.

<sup>89</sup> Entrevista a *O Estado de São Paulo*, em 01 de julho de 2001.

regional ou nacional, conforme o caso. Dois pontos importantes são que nenhuma emissora poderá destinar seu tempo integral para a programação de outra e que o Ministério estipulará percentual mínimo para veiculação de programação nacional (dramaturgia, filmes e desenhos animados).

Sobre a formação de redes, a lei admite a relação, transferindo suas especificidades para contratos entre as cabeças de rede e as afiliadas, permitindo a compra de programação pela afiliada, conforme percentual a ser estabelecido pelo Ministério.

No caso da introdução do sistema de televisão digital, as concessionárias deverão migrar para o sistema em prazos e condições estabelecidos pelo Ministério. O anteprojeto assume a possibilidade, já abordada no capítulo três deste trabalho, de que com a nova tecnologia as concessionárias prestem outros serviços além dos de radiodifusão (chamados de serviços de valor adicionado), devendo pagar pelo uso do espectro correspondente.

Em síntese, o anteprojeto é no mínimo autoritário na medida em que ignora a discussão anterior feita por ocasião da proposta de emenda constitucional ao artigo 222. Além de autoritário, ele expressa um retrocesso em relação a outras áreas re-regulamentadas durante os anos 90, ao propor a centralização no Executivo do poder decisório a respeito de questões como concessões e fiscalização, especificamente no Ministério das Comunicações. O capítulo dois apresenta uma série de fatos que desaprovam tal medida no Brasil. O anteprojeto também soterra questões fundamentais como o debate sobre o sistema mais adequado para o país e a criação de uma agência independente, nos moldes dos países que executaram recentemente uma re-regulamentação do setor.

Além desses, vários outros problemas sérios do anteprojeto foram apontados por GODOI (2001), como:

- No caso da propriedade do capital, ele não trata da questão da propriedade cruzada;
- Assume o sistema de redes, beneficiando as cabeças de rede e mantendo a atual estrutura;
- Não determina os mecanismos de controle social que devem atuar sobre aspectos dos produtos, como o conteúdo, entre outros, nem a quantidade e o horário de programação regional das afiliadas das cabeças de rede que irão ao ar;

- Ameniza as sanções às empresas que transgredirem a legislação;
- Garante apenas a universalização dos sinais de radiodifusão em todo território nacional, mas não o acesso a todos os cidadãos.

Conforme foi visto no capítulo um, do ponto de vista da dinâmica da concorrência não faz sentido uma regulamentação apenas do setor de radiodifusão. Além disso, a regulação normativa proposta é fraca ao centrar-se na concentração da propriedade em mercados regionais, aceitando, entre outros, o fenômeno da verticalização interfirmas na área de televisão. E conforme visto no capítulo três, apesar do setor necessitar de uma regulação normativa como é o anteprojeto, suas características dinâmicas requerem simultaneamente regulação reativa, que no anteprojeto é sistematicamente posta em segundo plano através de expressões do tipo “a serem regulamentados posteriormente”. Ao longo deste trabalho foram relatados vários exemplos de que a tendência é o “posterior” (a regulação reativa) tornar-se letra morta.

#### **4.4. RETOMANDO AS QUESTÕES PARA A REGULAÇÃO: VARIÁVEIS DE CONTROLE**

Tanto a proposta de emenda constitucional quanto o anteprojeto do Ministério indicam claramente que o setor de mídia no Brasil vive um momento de transição em termos de regulação, e por conseqüência, de sua própria estrutura de mercado e padrão de concorrência. Para dimensionar melhor as características dessa transição, além das considerações feitas ao longo do item 4.2 é preciso considerar que ambas propostas centram fundamentalmente sua força regulatória sobre a questão da propriedade do capital e, indiretamente, pois ambas são indissociáveis, ao padrão de financiamento das empresas ou instituições que atuam no setor de mídia. Por conta disso, o trabalho analisa agora essas duas questões, apresentando ainda algumas experiências internacionais.

##### **4.4.1. A questão da propriedade do capital**

A propriedade das empresas de mídia é objeto de legislação específica em quase todos os países do mundo. Como regra geral, desde sua implantação em cada país, definiu-

se que as empresas ligadas à atividade deveriam ser, no mínimo, reservadas a cidadãos natos. Essa concepção refinou-se a partir da década da 1920, com o crescimento do rádio e depois da televisão, quando cada Estado definiu, com base em suas formulações ideológicas, em que ponto entre os espaços públicos e privados a mídia se posicionaria,<sup>90</sup> e, no caso da opção pelo espaço privado, se a propriedade do capital seria nacional ou estrangeira. Face a contextos históricos específicos, pode-se dizer que entre 1920 e 1980 desenvolveram-se três grandes sistemas: o norte-americano, privado por excelência e financiado pela publicidade; o do leste europeu, financiado diretamente pelo Estado; e o da Europa, denominado de público, face ao controle social sobre as empresas (públicas ou privadas) e um padrão de financiamento que não dependia da publicidade nem das verbas do Estado, mas de uma série de mecanismos que serão expostos adiante. A partir dos anos 80, em decorrência do crescimento da ideologia neoliberal, os países europeus de forma geral flexibilizaram seu sistema público, permitindo o ingresso de empresas privadas no setor. Por outro lado, no mesmo período, em consequência das reformas políticas ocorridas no leste europeu, quase todos os países também flexibilizaram seu sistema na direção do mercado.

Como foi visto no capítulo dois, o Brasil sempre impôs algum tipo de barreira legal à entrada no setor, em geral centrada na questão da propriedade do capital. Na legislação em vigor, a primeira barreira, válida para todos os segmentos do setor, dificulta a participação de pessoas jurídicas e impede a participação de estrangeiros nas empresas. Os dois fatos têm implicações distintas, porém importantes, para a dinâmica do setor no Brasil e devem ser tratadas em separado. Primeiro, ao limitar a propriedade do capital quase que exclusivamente a pessoas físicas nacionais ergue-se uma considerável barreira à entrada no setor, uma vez que desestimula a entrada de novos empresários, sobretudo pela evidente dificuldade de obter os recursos exigidos por este tipo de empreendimento. Como depende apenas do capital dos sócios e de sua possibilidade de contrair crédito, essa variável obviamente reforça a concentração do mercado, na medida em que os novos entrantes

---

<sup>90</sup> BARBOSA (1999, p. 13) cita vários exemplos da "posição" dos meios a partir da visão de líderes importantes na primeira metade do século XX. Em *Mein Kampf*, Adolf Hitler argumentou que "é necessário manter-se a imprensa debaixo da mira, e o Estado deve colocá-la a seu serviço e ao da Nação". Mussolini, por outro lado, afirmava que em um regime totalitário a imprensa é um elemento do próprio regime. Para Lenin, a chamada liberdade de imprensa nada mais era que "a liberdade para a burguesia enganar as massas populares oprimidas e exploradas".

sabem antecipadamente que só podem dispor de capitais pessoais, o que em qualquer atividade restringe as possibilidades de crescimento das firmas. Segundo, a literatura demonstra que setores que ficaram fechados por longo período à participação estrangeira apresentam atraso em relação a similares no exterior, especialmente nas áreas tecnológica, organizacional e de produto, além de apresentarem dificuldades crônicas de crescimento pelo esgotamento do padrão de financiamento. No caso das inovações tecnológicas, essa barreira ganha dimensão ainda maior face ao fato de que elas são geradas no exterior, sendo, portanto, mais acessíveis aos grandes grupos que, de uma forma ou outra, mas especialmente por manterem parcerias com estrangeiros em outros negócios, conseguem obtê-las mais rapidamente.

Uma segunda barreira à entrada no setor está restrita às empresas de radiodifusão, face à necessidade do novo entrante, após preencher os requisitos da barreira anterior, de obter concessão para explorar o serviço de rádio ou televisão junto ao governo federal. Se, por um lado, a concessão é necessária por tratar-se de um bem público (o dial), e pela organização do uso das frequências, a outorga da concessão, apesar de ter elementos técnicos, quase sempre resulta em um ato político, constituindo-se na prática de uma barreira legal quase intransponível para o novo entrante. Não é a toa que, como foi visto nos capítulos um e dois, boa parte das concessões foram outorgadas a políticos.

#### 4.4.1.1. Capital estrangeiro no Brasil: ameaça ou oportunidade?

Apesar do debate em torno da presença, do grau e da forma, GONÇALVES (1999) observa que tanto do ponto de vista político quanto econômico não há *a priori* uma posição contra o capital estrangeiro no país. Na verdade, embora o Brasil tenha uma profunda e ampla inserção no sistema econômico internacional, na qual as empresas estrangeiras sempre desempenharam um papel importante no processo de acumulação de capital, o país estaria atrasado nessa discussão, prevalecendo uma visão liberal que remonta ao século XIX que associa de maneira simplista esses capitais à modernização, maior concorrência e reflexos positivos nas contas externas.

Segundo o autor, que analisou o crescimento dos fluxos de investimento externo direto (IED) e o avanço das empresas de capital estrangeiro (ECE) na economia brasileira

na década de 1990, o investimento direto tanto cria problemas quanto oportunidades, e deve ser examinado caso a caso no que diz respeito a seus impactos econômicos, sociais e políticos. “Cabe ao governo definir estratégias e políticas que maximizem a relação custo-benefício associada ao capital estrangeiro. Trata-se, unicamente, de uma questão pragmática, que se enfrenta com critérios de desempenho, controles, políticas e medidas seletivas” (GONÇALVES, 1999, p. 20). Ou seja, benefícios e prejuízos não são inerentes ao ingresso de capital estrangeiro, mas decorrem da forma como o Estado interage com ele.

Nesse sentido, deve-se considerar alguns pontos importantes, levantados pelo autor:

- O capital estrangeiro, como todo capital, inclusive o nacional, tem uma função simples e objetiva: a acumulação. Portanto seria ingênuo esperar dele outros atributos;
- As empresas transnacionais possuem extraordinárias fontes de poder que reduzem o raio de ação do Estado, aumentando por consequência a fragilidade institucional e a vulnerabilidade do país;
- Entre as principais fontes externas de poder das ECE estão a capacidade de mobilização e utilização de recursos em escala global, o grau de inserção do sistema matriz-filiais, a assimetria de informações, a estrutura do mercado internacional, a interdependência do mercado em escala global, a concentração segundo o país de origem, a dinâmica da inovação tecnológica, a concentração do desenvolvimento tecnológico, a política externa do país de origem, e por fim o marco jurídico e institucional no sistema internacional;
- O IED não tem caráter estável, mas é errático, entrando e saindo ciclicamente do país. Seu ingresso não é determinado pela confiança e pelas políticas governamentais, mas pelas expectativas e oportunidades de lucro;
- Em termos macroeconômicos, a entrada de IED, especialmente concentrado em setores cujos produtos não podem ou têm dificuldades de ser comercializados no exterior (*nontradeables*), como é boa parte dos produtos do setor de mídia, contribuem para aumentar a vulnerabilidade externa do país, na medida em que significam um fluxo de recursos anual para o exterior correspondente aos lucros dessas empresas.

No contexto atual, reconhecendo a existência de aspectos positivos na abertura a esse tipo de investimento, a prioridade seria estabelecer mecanismos que inibissem práticas

comerciais restritivas, estimulassem a produtividade, a transferência de tecnologia para o país e a geração de empregos, e que levassem a um saldo positivo nas contas externas. As questões em torno da tecnologia, contudo, devem ser as variáveis mais importante desse processo. “A tecnologia é a vantagem específica à propriedade de maior relevância no caso da ECE operantes no país. Atrair empresas estrangeiras tendo como referência a entrada de capital é, na melhor das hipóteses, uma estratégia do tipo *second best*” (GONÇALVES, 1999, p. 192). Partindo desse princípio, o que realmente interessa na discussão é a implementação de políticas seletivas que privilegiem a transferência de tecnologias de processo e produto, a internalização e a transferência de outras vantagens específicas à propriedade, como as capacidades gerencial e mercadológica das ECE.

Como não foram adotadas políticas dessa natureza na abertura de nenhum setor, o Brasil teve uma inserção passiva no recente processo de globalização econômica, resultando em um processo de profunda desnacionalização. Uma das conseqüências da desnacionalização é o aumento da vulnerabilidade externa do país. Outra é o enfraquecimento generalizado dos blocos de capitais nacionais que, associados a movimentos de concentração, tendem a fazer crescer a importância relativa dos grupos estrangeiros. Isso leva à fragilização e até mesmo à extinção de grandes grupos privados nacionais. Por outro lado, nesse processo surgem o que GONÇALVES denomina de “barões” da economia doméstica, grupos nacionais com capacidade de movimentar grandes volumes de recursos financeiros nos mercados interno e externo, e, portanto, em condições de associar-se ao capital estrangeiro, aumentando assim seu poder no mercado. No processo recente de privatização, um dos “barões” citados pelo autor é a Globo.

#### 4.4.1.2. A experiência internacional quanto ao controle da propriedade do capital no setor de mídia

Embora todos os países tenham por tradição erguer algum tipo de barreira quanto à propriedade do capital de empresas do setor mídia, a forma e a intensidade destas barreiras variam muito. A proposta final de emenda constitucional para o artigo 222 da Constituição, que se encontra no Congresso Nacional, foi fortemente influenciada por um estudo, talvez o único, apresentado sobre o tema durante os depoimentos e debates na comissão. Produzido

pela Anatel,<sup>92</sup> ele compara legislações de 23 países quanto à participação estrangeira nas empresas de radiodifusão, especificamente em relação à possibilidade e ao grau de participação de estrangeiros na propriedade do capital e na direção executiva das firmas.

O trabalho cria uma tipologia para os países analisados, considerando-se o percentual de participação estrangeira permitida no capital das empresas:

- a) Participação estrita: países que não permitem a propriedade de ações por estrangeiros;
- b) Participação moderada: permitem a posse de ações do capital votante, ou social ou total até 49%;
- c) Participação ampla: em princípio, países que não impõe limites à participação.

A tabela 9 sintetiza as posições de cada um dos países pesquisados.

---

<sup>92</sup> ANATEL. *A participação estrangeira em empresas de radiodifusão no Brasil, uma contribuição ao debate*: análise comparativa de legislação estrangeira. Brasília, agosto de 1999. 37 p. mimeo.



**Tabela 9 - Participação estrangeira em empresas de radiodifusão<sup>93</sup>**

Pais	Capital votante	Capital social	Capital total	Direção executiva
México	Não permite	-	-	Permite
Uruguai	-	-	Não permite	Não permite
Alemanha	-	-	Menos de 50%	n.d.*
Austrália	-	-	100% (rádio) Menos de 50% (TV)	Permite (rádio) Até 20% (TV)
Bélgica	-	-	49%	n.d.
Canadá	20% (direta) 33% (indireta)	-	-	Permite em menos de 20%
Colômbia	-	25% (rádio) 15% (TV)	-	Não permite (rádio) permite (TV)
Espanha	-	25% (TV)	25% (rádio)	Não permite
Estados Unidos	20% (direta) 25% (indireta)	-	-	Permite
França	20% (rádio) 25% (TV)	20% (rádio) 25% (TV)	-	Não permite
Grécia	-	n.d.	-	Não permite (rádio) n.d. (TV)
Índia	-	-	49%	n.d.
Itália	Menos de 50%	-	-	Não permite
Japão	Menos de 20%	-	-	Não permite
Reino Unido	-	20%	-	Não permite
Tailândia	49%	-	-	Permite
Venezuela	-	-	20%	Permite até 20%
Finlândia	100%	-	-	Permite
Hungria	-	-	100%	Permite
Nova Zelândia	100%	-	-	Permite
Portugal	-	-	100%	Não permite
Suécia	100%	-	-	Permite
Suíça	-	-	Pode se permitida em mais de 50%	Permite

\* n.d.: dados não disponíveis.

Avaliando a situação, o estudo considera as seguintes evidências e tendências:

- Ampliação de investimento no segmento, motivada inclusive pelo processo de digitalização, aponta para uma participação moderada de estrangeiros na propriedade e na direção executiva em âmbito mundial;
- Evidente participação estrangeira em escala global na direção executiva das empresas de radiodifusão;

<sup>93</sup> Fonte: Anatel

- Participação de capital estrangeiro facilitada quando no caso de membros do mesmo bloco econômico. Esta tendência é mais evidente na União Européia. Porém, internamente, os países do bloco balizam-se também pelo princípio da reciprocidade. Embora alguns países da União Européia as tenham removido, persistem restrições a investidores não pertencentes a países membros do bloco;
- Participação moderada de estrangeiros em países que configuram os grandes mercados de radiodifusão, casos da Alemanha, Canadá, Espanha, Estados Unidos, França e Japão;
- Forte direcionamento das limitações ao segmento de rádio e de televisão aberta e um tratamento menos rígido para os sistemas de televisão difundidos por cabo ou por satélite.

Os dados da tabela 9 permitem chegar a outras conclusões importantes para os objetivos deste trabalho. A primeira delas é que não é possível estabelecer um padrão entre países pertencentes ao mesmo grupo, aparecendo o mesmo tipo de restrição tanto em países fechados quanto os considerados abertos ao capital estrangeiro. Dois exemplos nos extremos seriam o México, que não permite a participação de estrangeiros no capital mas permite sua participação na direção executiva, enquanto Portugal permite sua participação no capital, mas não na direção.

Analisando-se a participação de estrangeiros em diretorias executivas, dos 23 países, oito permitem, sete não permitem, um permite até 20%, um permite no rádio mas na televisão somente até 20%, um não permite no rádio e não há informações sobre televisão, um não permite em rádio e permite em televisão, sendo que os dados referentes a três países não estão disponíveis.

Quanto à participação estrangeira no capital, nos 21 países em que é permitida não há uniformidade em que modalidade de capital a participação ocorre, havendo uma dispersão das possibilidades e predominando o controle sobre o capital votante (oito países) ou total (oito países). Apenas três países optam pelo controle exclusivo do capital social, um pelo controle simultâneo do social e total, e um pelo votante e total. O estudo revela ainda que entre os países que impõem barreiras à entrada dos estrangeiros, as justificativas apresentadas não diferem do conjunto de preocupações expressas durante os trabalhos da comissão especial da Câmara de Deputados que analisou o caso brasileiro. No Uruguai, o

único país entre os pesquisados que possui disposições legais similares ao Brasil na questão regulatória, a restrição absoluta à participação de estrangeiros no setor de radiodifusão justifica-se pelo princípio de que “a radiodifusão presta-se à manutenção e valorização da identidade cultural e da soberania nacional, por isso deve ser mantida em mãos uruguaias” (ANATEL, 1999, p. 8).

A justificativa do Canadá para restringir a participação em menos de 20% na forma direta e 33% na forma indireta (via outras empresas), e em menos de 20% nos casos de cargos de direção executiva, é a mesma do Uruguai: a radiodifusão é um serviço público essencial para a manutenção e valorização da identidade canadense e da soberania nacional.

#### 4.4.2. A questão do padrão de financiamento

Ao definir a questão da propriedade das empresas de mídia, um país automaticamente baliza seu padrão de financiamento, definindo as duas variáveis em algum ponto entre o binômio propriedade estatal/financiamento estatal e propriedade privada/financiamento pelo mercado.

O caráter indissociável da relação entre a propriedade do capital e o padrão de financiamento levaram BLUMER e NOSSITER (1991),<sup>93</sup> citados por LEAL (1996), a criar uma tipologia para avaliar as duas variáveis no segmento de televisão em 13 grandes mercados mundiais do segmento, procurando classificar as diferentes formas impostas pelas forças políticas e de mercado.

Conforme LEAL (1996, p. 48), mesmo após a onda liberalizante dos anos 80 ocorrida em todos esses países, pode-se observar seis formas diferentes quanto à propriedade e ao padrão de financiamento:

- 1) Forte controle governamental, característico da França, Grécia e Itália, até 1975;
- 2) Serviço público “puro” (Suécia, Dinamarca e Noruega);
- 3) Sistema público com limitado apoio comercial (Alemanha e Holanda);

---

<sup>93</sup> Blumer, Jay G.; Nossiter, T. J. *Broadcasting Finance in Transition*. Oxford/Nova York: Oxford University Press. 1991

- 4) Sistema misto, com forte regulamentação pública tanto no setor privado como no estatal (Reino Unido);
- 5) Sistema misto, com fraca regulamentação comercial (Austrália, Canadá, e Japão);
- 6) Livre mercado com um sistema público marginal (Estados Unidos).

A partir dessa tipologia, o autor faz duas observações importantes. A primeira é a peculiaridade do modelo adotado pelo Reino Unido, sem similar em todo o mundo, conjugando a possibilidade de acesso privado ao capital das empresas, porém sob rígida regulação. A segunda trata da vinculação direta do modelo brasileiro ao norte-americano, definido como de livre mercado com um sistema público marginal.

Embora atropelado por práticas estatais, comerciais e nos anos 80 por pressões liberalizantes, o modelo europeu é o que merece maior atenção no tratamento das questões de padrão de financiamento, pois foi o que mais avançou no sentido de re-regulamentação, flexibilizando-se e ao mesmo tempo garantindo ao máximo as vantagens da livre concorrência e a liberdade de expressão. Para LEAL (1996, p. 41), a concepção que sustentou o modelo até meados dos anos 80 foi a de que a mídia, especialmente o rádio e a televisão, “são veículos da produção cultural de um povo ou de uma nação e para exercerem esta tarefa não podem ser contaminados por interferências políticas ou comerciais”.

Partindo desse princípio ideológico, aliado ao fato de que o espaço eletromagnético é considerado um bem público, Inglaterra, Itália, França e vários outros países adotaram para a radiodifusão, desde os anos 20, o conceito de serviço público. Ao ser alçado a essa categoria, o serviço necessitou de um atendimento especial, portanto não poderia ser feito por empresas comerciais “comuns” ou estatais, devendo ser executado por empresas ou instituições financiadas total ou parcialmente pelo próprio público. Sob esse raciocínio, a questão central desloca-se do controle da propriedade para o padrão de financiamento, uma vez que as empresas que operam os serviços também podem ser privadas. Além disso, embora muitas empresas que operam nesses países sejam privadas, de uma maneira ou de outra a sociedade sempre impôs algum tipo de controle sobre suas ações.

A forma de financiar este modelo não é a subvenção oficial, típica do Leste Europeu, nem a publicidade, no caso norte-americano. O financiamento vem majoritariamente de licenças pagas pelo usuários na compra de equipamentos de rádio e TV

e, em menor escala, de propaganda, de apoio publicitário, do governo, de doações e receitas de serviços e co-produções. Segundo LEAL (1996), todos os países Europa, com exceção da Espanha, adotaram formas semelhantes de financiamento.

#### 4.5. AS DEMAIS QUESTÕES PARA O DEBATE DA REGULAÇÃO

Atuando em geral no campo privado, a desregulamentação tem em muitos casos efeitos semelhantes à privatização. A idéia central é a de que ambas aumentem a eficiência econômica dos mercados correspondentes. Porém, essa abordagem tem sido alvo de críticas por ser desprovida de embasamento empírico e científico, e tanto os processos de privatização quanto os de reestruturação de mercado sempre envolvem novas regulamentações (re-regulamentação). O que se busca ao juntar novos mecanismos de regulamentação ao novo grau de competição dos mercados, são combinações novas para organizar uma atividade econômica, visando determinado fim (GOMES apud VINHAES, 1999).

No caso brasileiro, o problema é que o objetivo das mudanças no artigo 222 e no anteprojeto do Ministério das Comunicações não está claro. Embora alguns interesses transpareçam na justificativa das propostas de emendas e nos debates na comissão que definiu a emenda, nas entrelinhas do anteprojeto e nas entrevistas do ministro das Comunicações Pimenta da Veiga,<sup>95</sup> somente a partir de um fim específico – e ele não foi discutido – é que se poderia analisar quais os mecanismos adequados para balizar a re-regulamentação brasileira. A questão básica é por que modificar a legislação. Para modificar a estrutura e o padrão de concorrência do setor? Para expor as empresas locais a um choque de competitividade, no sentido mesmo sentido da abertura promovida no início dos 90, reduzindo a concentração de segmentos oligopolizados? Para permitir maior desenvolvimento tecnológico? Para garantir acesso mais democrático aos meios e à própria informação?

A discussão, contudo, não se restringe ao Brasil. Antes mesmo do fenômeno da globalização da mídia, face a sua influência sobre a sociedade, o setor de mídia sempre teve tratamento legal diferenciado dos demais setores da economia em quase todos os países.

---

<sup>95</sup> *O Estado de São Paulo*, 01 de julho de 2001.

Uma das principais razões para isso está na concepção de que as empresas de mídia são fundamentais para a construção e a manutenção do conceito de nação. O debate em torno do controle e da liberdade de imprensa, por exemplo, é antigo e suscita muitos pontos de vista. Tanto que o primeiro artigo da Declaração dos Direitos do Homem, de 1789, dispõe: “Todo cidadão pode falar, escrever e imprimir livremente, devendo responder por abuso dessa liberdade nos casos determinados pela lei”. Nos Estados Unidos, por exemplo, a imprensa é o único ramo de atividade que conta com proteção especial da constituição, assegurada pela primeira emenda. A proteção não é assegurada ao ramo de negócio propriamente dito, mas ao direito do cidadão em ter acesso à informação, o que, por sua vez, está ligado à liberdade de expressão e de opinião. Em vários outros países existem leis específicas (Portugal, Itália) ou conselhos formados por representantes da sociedade (Reino Unido, França) para garantir o mesmo princípio e estimular conteúdos que interessem à nação.

De forma geral, observa-se também que nos países onde houve desregulamentação, abertura e privatização do setor, ocorreu a implantação ou readequação de legislação específica de modo a, no mínimo, regulá-lo e fiscalizá-lo. Essas legislações são muito recentes, constituídas em geral nos anos 80 e 90, justamente quando ocorreram os grandes avanços que levaram à convergência das mídias e aos processos de privatização e abertura comercial. Na Nova Zelândia, o Telecommunications Act é de 1987 e o Radiocommunications Act de 1989. Na Inglaterra, o Broadcasting Act é de 1990. Na Austrália, um dos países com grande mercado mais abertos aos estrangeiros, a legislação é de 1992. A Direction to the CRTC (Ineligibility of Non-Canadian) canadense é de 1992. Portugal consolidou sua legislação em 1998. A legislação mais antiga é a Lei das Comunicações de 1934, dos Estados Unidos. Mas essa legislação básica que rege as comunicações eletrônicas há mais de 60 anos, “vem sendo superada pela nova legislação do Congresso norte-americano que incorpora mudanças regulamentadoras tornadas necessárias pela introdução de tecnologias avançadas de telecomunicações e mídia” (DIZARD, JR., 1998, p. 301). Em todos estes casos, as mudanças foram acompanhadas por um amplo e longo debate público. Nos Estados Unidos, por exemplo, as audiências públicas para discussão do Telecommunications Act ocorreram durante sete anos. Alguns pontos do próprio anteprojeto da Lei de Serviços de Radiodifusão brasileira, por exemplo, foram

inspirados por estas legislações, entre eles o que prevê dispositivos domésticos que bloqueiam a recepção de programas, previsto no Communications Act dos EUA de 1996.<sup>96</sup>

Para uma comparação mais adequada dessas legislações, seria necessário aprofundar a análise de cada uma delas, bem como considerar, entre outros aspectos, as atuais estruturas de mercado, o porte e as características das firmas e o quadro institucional em cada um desses países. Sem isso, considerando-se apenas a permissão e o grau de participação de estrangeiros na mídia local, corre-se o risco de utilizar referências simplistas. O estudo da Anatel demonstra isso nas entrelinhas. Na medida em que cresce a abertura para estrangeiros, surgem evidências de outros mecanismos regulatórios para garantir a concorrência e os interesses da sociedade. Na Austrália, uma pessoa (australiano ou não) não pode controlar mais de duas licenças de exploração de rádio comercial na mesma área de outorga. A Colômbia exige reciprocidade e transferência de tecnologia para o desenvolvimento da televisão. Na Bélgica, a televisão deve cobrir toda a comunidade flamenga e ter no mínimo os 51% restantes das ações em mãos de editores de jornais e revistas de língua flamenga, radicados na região. A Suíça exige reciprocidade. A Hungria permite 100% de participação no capital, porém apenas 9,3% das ações da Companhia Húngara de Radiodifusão, a principal do país, pertencem à iniciativa privada.

LEAL (1996) oferece outras informações interessantes nesse sentido, analisando as formas de controle institucionalizadas em vários países europeus:

- Inglaterra: o Broadcasting Standards Council (BSC) e o Broadcasting Complaints Commission, criados pelo Parlamento, controlam o conteúdo e recebem queixas dos consumidores. Têm autonomia para obrigar as empresas a transmitir suas recomendações;
- França: o Conselho Superior de Audiovisual autoriza o uso das frequências e fiscaliza o cumprimento dos contratos de concessão. Tem poder de impor sanções e cassar concessões;
- Itália: o Gerente de Editoria é uma espécie de defensor público nomeado pelo Parlamento que pode proibir a veiculação de conteúdos;
- Alemanha: cada Estado federado mantém órgãos que atendem os interesses da região, com poder para impor sanções às empresas;

---

<sup>96</sup> Lima, op. cit, <http://www.observatoriodaimprensa.com.br> em 18 de julho de 2001.

- Espanha: está criando um organismo com o perfil dos mencionados.

Por seu alcance e impacto, observa-se uma preocupação maior com a televisão nos casos de regulamentação e nova regulação. JAMBEIRO (2000), relata que especialmente a partir da constituição de corporações nacionais e multinacionais de produção de programas e de operação de redes de TV, a necessidade de regulamentação tem sido teoricamente reforçada pelas seguintes evidências:

- Ao disputar uma única audiência, as televisões tendem a fornecer programações muito parecidas em termos de conteúdo;
- O acesso à propriedade é praticamente impossível a quem não tem recursos financeiros e políticos;
- A televisão é de natureza intrusiva nos lares;
- Os noticiários de televisão são a principal fonte de informação da população, e têm alta credibilidade;
- Por questões de renda, a maior parte da população depende de canais abertos, que distribuem programação sinais gratuitamente.

O debate sobre regulação no Brasil sempre esteve muito centrado na questão da propriedade do capital, aspecto traduzido pela discussão em torno da abertura ou não do setor para investidores nacionais (pessoas jurídicas) e estrangeiros, e pela crítica à elevada concentração de concessões por alguns grupos empresariais. Embora relevante na conformação da estrutura e na dinâmica do setor, a regulação requer a inclusão de outras variáveis, conforme demonstrado no capítulo três.

Primeiro, a variável tecnologia não é contemplada no debate da emenda ao artigo 222 da Constituição e aparece de forma estática em alguns pontos do anteprojeto do Ministério das Comunicações. Ou seja, ela não é compreendida como uma variável determinante do processo de concorrência do setor, mas apenas como um insumo a ser gerado ou comprado em um cada momento. Desvinculada de sua real dimensão, descrita no capítulo anterior, essa percepção aparece no inciso IV do artigo 3 do anteprojeto, onde se lê que o poder público tem o dever de “promover a introdução de tecnologias que tornem os serviços mais úteis à sociedade”, e, no inciso IX, “criar oportunidades de investimento e estimular o desenvolvimento tecnológico e industrial nacionais, em ambiente competitivo”.



Fica em aberto ainda, no caso do anteprojeto do Ministério, o caso da migração das empresas de televisão do sistema analógico para o digital, pois condicionar prazos e condições que não possam ser atendidos simultaneamente por todas as firmas pode levar a uma grave assimetria que causaria uma concentração ainda maior do segmento, conforme já observado no Brasil por ocasião da migração para o sistema PAL-M, ocorrida nos anos 70.

Quanto à cadeia produtiva, não é discutido de forma objetiva o grau de verticalização desejado para cada segmento, a concentração e seus efeitos sobre a dinâmica do setor, e apenas parcialmente as dimensões não-econômicas dos produtos da mídia.

No anteprojeto do Ministério observa-se que, embora a radiodifusão, especificamente a televisão, seja determinante na dinâmica de todo o setor de mídia no Brasil, seu tratamento isolado desconsidera elementos essenciais da inter-relação com outros segmentos de mídia descritos ao longo deste trabalho, expresso pelas estratégias de diversificação das atividades dos grupos empresariais. Ou seja, se há dificuldades em se tratar isoladamente o próprio setor de mídia, face à convergência tecnológica com outros setores e as estratégias de diversificação dos grupos, parece ser muito menos eficaz tratar apenas da radiodifusão para efeitos de regulação.

Além disto, a possibilidade aberta às empresas de televisão para a operação de “serviços de valor adicionado”, como a transmissão de dados, pode levar a uma nova configuração do segmento, do setor de mídia e, inclusive, do setor de telecomunicações, na medida em que essas empresas teriam condições técnicas de disputar mercados hoje restritos às empresas de telecomunicações. Isso significa que a regulação das atividades se dará não apenas no ambiente restrito das mídias, que, como foi visto ao longo deste trabalho, já é complexo, mas também no das telecomunicações, uma vez que os limites de ação e das estratégias dos grupos são por natureza difíceis de definir.

Sobre a verticalização propriamente dita, o anteprojeto do Ministério sequer toca no tema em nível de firma, embora essa característica tenha implicações sérias tanto na radiodifusão quanto em todo o setor, e deixa claro que aceita a verticalização interfirmas, manifesta no sistema de redes, não discutindo porém seus impactos negativos e positivos (que podem ocorrer) sobre os processos de concorrência.

Quanto à propriedade do capital, a primeira constatação a partir da análise do anteprojeto é de que há por parte do governo federal a opção pela continuidade de um sistema de radiodifusão privado forte com sistema público marginal. Nota-se uma clara opção pelo sistema de radiodifusão comercial, e isso restringe as possibilidades de padrão de financiamento das demais modalidades ao apoio cultural e institucional, o que na prática deixa essas instituições em situação marginal em termos de possibilidades de produção e crescimento.

A discussão sobre a participação de estrangeiros nas firmas (permitida em determinados percentuais no caso da proposta de emenda constitucional ao artigo 222 e logicamente não permitido no anteprojeto do Ministério das Comunicações, pois o artigo não foi mudado) necessita de maiores estudos e debates sobre seus prejuízos e benefícios, pois esses agentes apresentam-se como os grandes concorrentes em potencial nos segmentos mais concentrados (embora eles também possam ser parceiros e ampliar a concentração). A posição do Ministério das Comunicações tende a corroborar o texto da proposta de emenda ao artigo 222, conforme declarações do ministro Pimenta da Veiga: “Em minha opinião, se for aprovada a emenda, uma abertura de 20% a 30% para o capital estrangeiro já estaria de bom tamanho. Mais que isso acho arriscado”.<sup>96</sup>

Porém, antes de impedir ou estabelecer em que grau o ingresso de estrangeiros deve ser permitido, é preciso definir claramente quais os problemas reais da entrada de capital dessa natureza, quais os níveis adequados, quais seus efeitos na dinâmica de concorrência, como essa abertura poderia ser feita de forma a reduzir as distorções estruturais e estimular a concorrência.

Outro tema não discutido, a exemplo de outros setores da economia, é a criação de mecanismos que viabilizem a capacitação de pequenas e médias empresas de todos os segmentos de forma a competir em melhores condições com os grandes grupos do setor. Afora garantir que parte da produção de radiodifusão deva ser regionalizada, o anteprojeto do Ministério nada tem nesse sentido.

Os termos do documento revelam uma preocupação em delimitar de forma rígida o raio de ação das televisões comunitárias, pois há muito mais artigos a elas dedicados do que à própria televisão comercial, o que, talvez, seja um dos objetivos do anteprojeto. As

---

<sup>96</sup> Entrevista a *O Estado de São Paulo*, em 01 de julho de 2001.

operadoras comunitárias devem atuar em áreas restritas (bairros ou vilas), não podem ter caráter comercial, não podem formar redes e operam sem qualquer garantia contra interferências causadas por estações de telecomunicações e radiodifusão. De fato, o que ocorre é justamente o contrário, pois se porventura a operação da televisão comunitária estiver “atrapalhando” qualquer outro serviço de radiodifusão e telecomunicação, ela deverá, no limite, interromper o serviço.

Outro ponto que não se discute são as políticas e os instrumentos para coibir condutas anticompetitivas, observada sobretudo nas estratégias de grupos que detêm empresas em vários segmentos da mídia. No anteprojeto do Ministério das Comunicações, a única citação em relação a condutas anticompetitivas limita-se a definir como crimes contra os serviços de telecomunicações, com alterações dos artigos 183 e 184 da lei 9.497/07, a fraude no controle da propriedade acionária (pena de reclusão de dois a cinco anos e multa) e a obstrução à competição, entendida como:

§ 8º – Adotar métodos ou atos ou práticas desleais de competição, com o objetivo de dificultar ou impedir qualquer prestadora de livremente prover a programação a seus usuários (Pena – detenção de três meses a um ano e multa)”.

I – Incorrerá nas mesmas penas quem reduzir artificialmente o preços dos serviços, utilizar informações obtidas dos concorrentes, em virtude de acordo de prestação de serviços, para auferir vantagens de competição, ou omitir informações técnicas e comerciais relevantes à prestação de serviços de outrem.<sup>97</sup>

#### 4.6. ALGUNS ELEMENTOS PARA A DIMENSÃO INSTITUCIONAL

Antes de entrar propriamente na discussão do modelo institucional mais adequado para regular o setor de mídia no Brasil, é preciso lembrar que tem-se aqui três dimensões a serem reguladas. A primeira diz respeito ao processo de concorrência, cuja regulação se expressa, sobretudo a partir das características do setor, por políticas reativas capazes de dar conta especialmente de condutas anticompetitivas e assim adequar distorções dinâmicas provocadas na estrutura e no padrão de concorrência. A segunda dimensão diz respeito à especificidade dos produtos da mídia, dotados de uma dimensão não-econômica, ou seja, seus conteúdos. Nesse sentido, a partir de uma política nacional de comunicação, a

<sup>97</sup> Proposta de novo texto para o artigo 183 da Lei 9.472/97.

regulação teria que monitorar e adequar os conteúdos aos anseios da sociedade. Finalmente, há uma terceira dimensão que diz respeito a normas técnicas para a produção e veiculação, especialmente no segmento de radiodifusão, de grande importância por expressarem o progresso técnico e a crescente interface deste com outros setores.

Diante disso, a questão que se coloca é qual seria o melhor arranjo institucional para regular o setor de mídia no Brasil. Atualmente, a dimensão técnica está a cargo da Anatel, com resultados aparentemente satisfatórios; o controle sobre o conteúdo depende de ações isoladas de consumidores ou do Ministério Público; e o monitoramento de condutas anticompetitivas inexistente, embora dezenas de situações de fato, como a propriedade de um número excessivo de emissoras de rádio e televisão por um determinado grupo, sejam visíveis até mesmo aos olhos do próprio Ministério das Comunicações. Também é preciso considerar que apesar da necessidade de se avançar em termos de legislação regulatória, as que existem são sistematicamente ignoradas, conforme demonstrado neste trabalho.

A concentração de poderes no Poder Executivo, e por delegação no Ministério das Comunicações, proposta no anteprojeto da Lei de Serviços de Radiodifusão é no mínimo temerária face às relações promíscuas do Estado com os proprietários das empresas, sobretudo dos grandes grupos. Ela também está na contramão da tendência mundial de repassar as atribuições de regulação da economia para agências especializadas com autonomia financeira e política, formada por representantes do Estado e da sociedade civil.

A proposta concentra poder na medida em que o Executivo teria a função de definir a política nacional de radiodifusão e o presidente da república e o Ministério a de outorgar e renovar concessões para radiodifusão comercial e permissões e autorizações para emissoras não-comerciais, além de normatizar e fiscalizar os serviços. As atribuições conferidas ao Conselho Nacional de Comunicação, em mero órgão assessor do Ministério segundo o anteprojeto da Lei de Serviços de Radiodifusão reforça essa idéia, pois condena o que deveria ser o colegiado de representantes da sociedade a não ter qualquer função deliberativa e executiva, justamente o contrário das atribuições originalmente previstas para o Conselho de Comunicação Social durante a última Assembléia Constituinte.

Observando as tendências mundiais de regulação, e face às complexidades inerentes do setor e as especificidades do caso brasileiro, a proposta mais adequada seria a criação de uma agência específica para o setor, pois as características da regulação prévia (ativa),

típica de ações do executivo, são de pouca eficácia em setores tecnologicamente dinâmicos, e somente uma agência autônoma, livre de pressões políticas diretas, teria força e agilidade suficientes para aplicar políticas de regulação reativas.

No caso da configuração de uma agência, ela poderia ter pelo menos três arranjos institucionais. O primeiro seria manter uma estrutura autônoma, mas vinculada à Anatel, a partir da visão de que o progresso técnico e as estratégias de diversificação dos grupos levará inevitavelmente à necessidade de se regular simultaneamente o setores de mídia e de telecomunicações. O segundo seria a criação de uma agência totalmente independente, nos moldes da Anatel e Aneel, responsável pela regulação das três dimensões do setor, absorvendo inclusive a parte técnica, desmembrada da Anatel. A terceira, considerando que a literatura sugere que a regulação deve ser prioritariamente reativa, seria um arranjo institucional no qual a agência teria autonomia para atuar sobre o setor, porém servindo-se de instrumentos de outras instituições já existentes. Em suma, quanto à dimensão técnica a agência poderia utilizar a estrutura da Anatel para normatização e fiscalização da parte técnica (o que já acontece); as questões relativas à concorrência seriam repassadas para o Cade; e o Conselho de Comunicação Social, criado pela Constituição de 1988 e ainda não instalado, resgatando suas funções executivas e deliberativas originais, teria a atribuição coordenar todo o processo, definindo questões sobre a própria atuação da agência, sobre política de comunicações e o conteúdo das mídias.

## CONCLUSÃO

Este trabalho analisou a estrutura de mercado e a dinâmica da concorrência no setor de mídia no Brasil, avaliando o atual modelo de regulação, procurando identificar a necessidade de nova regulamentação e quais as variáveis que deveriam ser consideradas para este fim.

A análise dos processos de concorrência demonstrou que a desregulamentação do setor em algum grau parece pertinente pois, no mínimo, os resultados de 65 anos de reserva de mercado são mercados oligopolizados, especificamente os de televisão e o revistas, e evidências de condutas anticompetitivas por parte das firmas com maior poder de mercado, decorrentes da excessiva verticalização, da estrutura das firmas de televisão na forma de redes, e da propriedade cruzada por parte dos grupos líderes. Além disso, as características contemporâneas da mídia aproxima-os dos *public utilities*, o que, associado a existência de uma dimensão não-econômica nos produtos, de grande impacto na sociedade, reforça a idéia de que uma nova regulação é necessária.

Essa nova regulação, contudo, não é complexa apenas do ponto de vista político, face ao poder das grandes empresas e seus acionistas, boa parte deles políticos. Mas é complexa inclusive do ponto de vista econômico. Ela parece requerer um modelo específico, que combinaria políticas de regulação ativa (típica dos *public utilities*) sobre as áreas que envolvem concessões, tentando reduzir ou controlar a poder de mercado das empresas que detém televisões, com políticas de concorrência (antitruste) dotadas de grande flexibilidade de adaptação às novas situações.

A nova regulação terá que não apenas coibir condutas anticompetitivas das empresas líderes, mas, simultaneamente, definir um grau de verticalização adequado para elas, e, se for o caso, suas redes, de modo a estimular a competitividade das estruturas voltadas para demandas nacionais e internacionais, mas sem prejudicar as voltadas para mercados regionais ou especializados. Outro desafio é criar condições, via articulação com a política industrial, para capacitar as pequenas e médias empresas, estimulando sua interação com as líderes. As fortes relações inter-segmentos parecem indicar que a regulação isolada de um área ou segmento pode não surtir efeito, pois as estratégias das

empresas líderes englobam quase sempre jornal, rádio, televisão e revistas, extrapolando ainda os próprios limites do setor, face a convergência econômica e tecnológica com setores afins, como a informática e as telecomunicações.

O cenário atual, contudo, não parece indicar para esta direção. Desde os anos 90, o acirramento da concorrência e a crescente concentração do mercado levou muitos empresários, sobretudo os que não são ligados à televisão, a manifestarem-se favoravelmente pela mudança da legislação sobre o setor, especialmente a que dificulta a participação de pessoas jurídicas e impede sócios estrangeiros, de forma a obterem acesso a capitais e novas tecnologias. Foram também influenciados pelas mudanças semelhantes em outros países, onde a partir de meados dos 80 ocorreram mudanças na legislação e na regulação, provocadas sobretudo pela revisão do papel do Estado, pelo ritmo das inovações tecnológicas, pela crescente interpenetração da mídia com outros setores e a criação de grandes corporações mundiais do setor, que necessitavam quebrar as barreiras dos mercados nacionais.

A partir disso surgiram duas possibilidades concretas de mudança institucional. A primeira em uma proposta de emenda constitucional ao artigo 222, cujo maior impacto é a possibilidade de ingresso de estrangeiros e de pessoas jurídicas até determinado percentual nas empresas. A segunda é um anteprojeto de lei gestado no Ministério das Comunicações que modifica várias questões no segmento de mídia eletrônica (radiodifusão). Porém, ambas mostram-se insuficientes para dar conta de uma regulação adequada – se é que querem dar conta de uma regulação –, dedicando-se excessivamente a questões como a propriedade do capital e o padrão de financiamento, e desconsideram outras variáveis essenciais para efeito de regulação.

Quanto a questão dos estrangeiros, por exemplo, uma das mais polêmicas, outros países parecem ter aprendido a lidar com a questão, pois sua participação em níveis estipulados por uma política de regulação parecem permitir aproveitar vários pontos positivos, como a ameaça em potencial às empresas oligopolistas do mercado doméstico, a possibilidade de acesso a capitais e novas tecnologias, sem necessariamente criar uma dinâmica prejudicial ao mercado nem perder o controle público sobre as empresas do setor.

Observa-se também uma inversão na ordem do debate das duas propostas de mudanças. A nova regulamentação deve ser precedida sobre a definição do sistema de

mídia que se deseja para o país. Também é preciso separar questões que dizem respeito a definição do sistema, dotadas de grande carga ideológica (o que é melhor para o país? qual país?), e questões específicas da regulação, pois é a partir dessa definição que a teoria da regulação pode auxiliar na construção de instrumentos para se atingir os objetivos desejados ao se optar por um ou outro sistema.

O Estado tem um papel preponderante nesse processo, devendo assumir uma postura ativa, já que as políticas de comunicação, a conformação da estrutura de mercado e da dinâmica do setor devem-se em grande parte às suas opções e ações ao longo do tempo. Deve, portanto, reconhecer pelos erros do passado que o setor não pode ficar novamente refém do Executivo, mas nem pode o Executivo eximir-se bruscamente de suas responsabilidades, desregulamentando o setor e deixando-o ao sabor do mercado. A experiência internacional demonstra que um processo de desregulamentação seguido de nova regulamentação, sob o controle de uma agência autônoma, independente do Estado, pode criar condições para elevar a eficiência econômica do setor e aproximá-lo dos resultados esperados pela sociedade.

Enfim, pode-se dizer que o problema a nova regulamentação do setor de mídia no Brasil tem um caráter específico: trata-se da transição entre um ambiente com uma regulação técnica (feita pela Anatel) e normativa com claro viés político (feita pelo executivo, via Ministério das Comunicações), para um ambiente que em termos ideais se buscaria maior eficiência econômica ou outros objetivos discutidos e definidos dentro de uma política nacional para o setor.

É preciso ressaltar que essa transição envolve procedimentos regulatórios muito diferentes, complexos e de resultados duvidosos, considerando o grau do dinamismo de mercado e tecnológico do setor, e a complexidade da sua estrutura (número e variedade concorrencial dos segmentos que se compõe), e a existência de uma dimensão não-econômica nos produtos. POSSAS et al. (1997) alerta para as dificuldades da tarefa, mesmo considerando-se apenas a dimensão econômica. Segundo ele, referindo-se às telecomunicações e, pode-se dizer, por extensão, à mídia, em setores marcados pelo dinamismo e complexidade de relações os elementos fornecidos pela literatura ainda são insuficientes para avançar com segurança rumo a uma situação de regulação parcial.



## REFERÊNCIAS

ALBERT, Pierre. **Les médias dans le monde**. Paris : Ellipses – Université de Paris 2, 1994. 144 p.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL. **A participação estrangeira em empresas de radiodifusão no Brasil, uma contribuição ao debate: análise comparativa de legislação estrangeira**. Brasília, DF: 1999. 37 p. Mimeo.

ANDRADE, Rosiene Rosália. **A reestruturação do setor de telecomunicações no Brasil: uma análise sob a ótica da teoria do agente-principal**. 2000. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

ANUÁRIO de mídia 2000. São Paulo: Meio e Mensagem, 2000.

BAGDIKIAN, Ben. **O monopólio da mídia**. São Paulo: Página Aberta, 1993.

BAHIA, Juarez. **Jornal, história e técnica**. 4. ed., rev. e aum. São Paulo: Atica, 1990

BARBOSA, Silvio Henrique Vieira. **Imprensa e censura: as ameaças ao direito à informação**. 1999. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

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.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Relatórios da Comissão Especial PEC 203-A/95 – Propriedade da empresa jornalística, da Câmara dos Deputados, reunida entre 28 abr. 1999 e 01 set. 1999**. Brasília, DF: 1999.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Ministério das Comunicações. Anteprojeto da Lei de Serviços de radiodifusão. Disponível em <http://www.mc.gov.br/Consulta/consultapublica.asp?IDTextovase=11> em 20/07/2001.

CALDAS, Maria das Graças Conde. **O latifúndio do ar: mídia e poder na Nova república**. 1995. Tese (Doutorado) – ECA, Universidade de São Paulo, São Paulo.

CORRÊA, Elizabeth Nicolau Saad. **Tecnologia, jornalismo e competitividade: o caso da Agência Estado**. 1994. Tese (Doutorado) – ECA, Universidade de São Paulo, São Paulo.

CROCOMO, Fernando Antonio. **O uso da edição não-linear digital: as novas rotinas no telejornalismo e a democratização de acesso à produção de vídeo**. 2001. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

DANTAS, Marcos. **A lógica do capital–informação**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

DIZARD, JR., Wilson. **A nova mídia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

DORNELLES, Beatriz. **A prática do jornalismo interiorano no Rio Grande do Sul: potencial de mercado de trabalho para o próximo milênio**. 1999. Tese (Doutorado) – ECA, Universidade de São Paulo, São Paulo.

FARINA, E. M. M. Q.; ZULBERSZTAJN, D. **Competitividade: mercado, Estado e organizações**. São Paulo: Singular, 1997.

FERRAZ, João Carlos et al. **Made in Brazil: desafios competitivos para a indústria**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

FRATTINI, Eric; COLÍAS, Yolanda. **Tiburones de la comunicación: grandes líderes de los grupos multimedia**. Madri: Pirámide, 1996.

GODOI, Guilherme Canela de Souza. **Fusões, aquisições e democracia**. In: CONGRESSO DO NÚCLEO DE ESTUDOS SOBRE MÍDIA E POLÍTICA (NEMP) – Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM). Universidade de Brasília, Brasília, DF, 1999.

\_\_\_\_\_. **Pimenta no cardápio de Motta**.  
[www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos/ipub110720012.htm](http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos/ipub110720012.htm)

GONÇALVES, Reinaldo. **Globalização e desnacionalização**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

GUIMARÃES, Eduardo Augusto. **Acumulação e crescimento da firma: um estudo de organização industrial**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

HERZ, Daniel. **A história secreta da rede Globo**. 14. ed. Porto Alegre: Ortiz, 1991.

\_\_\_\_\_. **O controle técnico e legal**. In: DE MELO, José Marques (Org). **Comunicação e transição democrática**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1985

JAMBEIRO, Othon. **Regulando a TV: uma visão comparativa no Mercosul**. Salvador: EDUFBA, 2000.

KARAM, Francisco José Castilhos. **Retórica e cinismo em discursos empresariais jornalísticos**. 1999. 279 f. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo.

KREINZ, Glória Aparecida Rodrigues. **Ideologia, notícia e mercado: a pós-modernidade tecnocrata da Folha de São Paulo**. 1990. Tese (Doutorado) – ECA, Universidade de São Paulo, São Paulo.

LAGE, Nilson. **A verdade conveniente: um ensaio sobre o controle da opinião pública**. Florianópolis: 1997. Mimeo.

\_\_\_\_\_. **Estrutura da notícia**. 5. ed. São Paulo: Ática, 2000.

LEAL FILHO, Laurindo. **O modelo britânico de rádio e televisão: a convivência entre o público e o privado**. 1996. Tese de livre-docência, Universidade de São Paulo, São Paulo.

LIMA, Vinício Artur de. **Globalização e política de comunicações no Brasil: novos e velhos atores**. *Revista brasileira de comunicação, arte e educação*, Brasília, ano 1, n. 1, p. 45-61, out.-dez. 1998.

\_\_\_\_\_. “Não existe controle social dos meios de comunicação no Brasil”.

[www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos/ipub180720011.htm](http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos/ipub180720011.htm)

MATTOS, Sérgio. **A televisão no Brasil: 50 anos de história (1950-2000)**. Salvador: PAS; Ianamá, 2000.

\_\_\_\_\_. **O controle econômico**. In: DE MELO, José Marques (Org). **Comunicação e transição democrática**. Mercado Aberto: Porto Alegre, 1985.

MIRANDA, Darcy Arruda. **Comentários à Lei de Imprensa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

MORAES, Dênis de. **O planeta mídia: tendências da comunicação na Era Global**. Campo Grande. Letra Livre, 1998.

POSSAS, Mário Luiz. **Estruturas de mercado em oligopólio**. São Paulo : Editora Hucitec, 1985.

POSSAS, M. L.; PONDE, J. L.; FAGUNDES, J. **Regulação da concorrência nos setores de infra-estrutura no Brasil: um enfoque alternativo**. In: **Seminário Internacional Instituições e Desenvolvimento Econômico: uma perspectiva comparada sobre a reforma do Estado**. Rio de Janeiro, 1997.

RÜDIGER, Francisco Ricardo. **Publicidade no Brasil pós-64: função econômica e projeto hegemônico**. In.: DE MELO, José Marques (Org). **Comunicação e transição democrática**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1985.

SIMOES, Inimá. **Tv à Chateaubriand**. In: SIMÕES, Inimá, et al. **Um país no ar**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

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**. Monografia de conclusão de curso. Famecos, PUC/RS, 1994.

URUBAYEN, Miguel. **O declínio da imprensa estatal na Espanha**. In: DE MELO, José Marques (Org). **Comunicação e transição democrática**. Mercado Aberto: Porto Alegre, 1985.

VIANNA, Ruth Penha Alves. **Informatização da imprensa brasileira**. São Paulo: Loyola, 1992.

VINHAES, Élbia Aparecida Silva. **A reestruturação da indústria de energia elétrica brasileira: uma avaliação da possibilidade de competição através da teoria dos mercados**

contestáveis. 1999. Dissertação (Mestrado em Economia) – Curso de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal de Santa Catarina Florianópolis.

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.

### **Legislação consultada**

Lei 4.117 de 27/08/1962 – Código Brasileiro de Telecomunicações, disponível em [www.mc.gov.br](http://www.mc.gov.br) em 09/05/2001.

Lei 5.250 de 09/02/1967 – Lei de Imprensa. disponível em [www.mc.gov.br](http://www.mc.gov.br) em 09/05/2001.

Decreto-lei 236 de 28/02/1967 – Complementa e modifica o Código Brasileiro de Telecomunicações, disponível em [www.mc.gov.br](http://www.mc.gov.br) em 09/05/2001.

Decreto 97.057 de 10/11/1988 – Altera o Regulamento Geral do Código Brasileiro de Telecomunicações, disponível em [www.mc.gov.br](http://www.mc.gov.br) em 09/05/2001.

Lei 8.389 de 30/12/1991 – Institui o Conselho de Comunicação Social, disponível em [www.mc.gov.br](http://www.mc.gov.br) em 09/05/2001.

Lei 8977 de 06/01/1995 – Lei de TV a cabo, disponível em [www.mc.gov.br](http://www.mc.gov.br) em 09/05/2001.

Decreto 2.108 de 24/11/1996 – Modifica o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, disponível em [www.mc.gov.br](http://www.mc.gov.br) em 09/05/2001.

**Sites consultados**

<http://www.ibge.net> em 22/05/2001.

<http://www.mc.gov.br> em 09/05/2001, 21/05/2001.

<http://www.gm.org.br/MidiaDados>, em 22/05/2001.

<http://www.acessocom.com.br> em 26/07/2000.

<http://www.ivc.org.br> em 14/05/2001.

<http://www.abigraf.org.br/estatisticas> em 22/05/2001.

<http://wwwobservatoriodaimprensa.com.br>. em 11/07/2001 e 18/07/2001.

**Jornais e revistas**

**Carta Capital.** O poder é o canal. 30/09/1998.

**Gazeta Mercantil.** Tv digital muda atuação das emissoras brasileiras. 29/05/2001, pág. C-1

**Gazeta Mercantil.** Cisco oferece transmissão de televisão por linha telefônica. 17/04/2001.  
TI-12.

**Gazeta Mercantil.** Rádios Comunitárias fogem da Anatel. 17/04/2001, A-13.

**Isto É.** Último reduto nacionalista - 15/6/1999.

**Ponto-com.** O inverno russo. Edição 9 abril, 2001.