



## **Políticas de Comunicação no Brasil: apontamentos teóricos sobre aspectos políticos da concessão de rádio e televisão e o caso do Amapá<sup>1</sup>**

Daniel CORDEIRO<sup>2</sup>

Antônio SARDINHA<sup>3</sup>

Universidade Federal do Amapá, Macapá, AP

### **RESUMO**

O presente artigo apresenta aspectos conceituais e históricos sobre as políticas de comunicação no Brasil, destacando as características que marcaram a concessão pública de canais de rádio e televisão. Por meio de pesquisa bibliográfica e documental, apresenta dados preliminares de mapeamento sobre as concessões no estado do Amapá. Nota-se que a realidade regional apresenta características comuns à realidade brasileira no que se refere ao perfil dos concessionários de serviços de radiodifusão: concentração de mídia em grupos que possuem forte relação com atores políticos locais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas de comunicação; concessão; poder político; Amapá.

### **Fundamentos conceituais e históricos das Políticas de Comunicação**

Ao analisarmos o perfil do setor de comunicação e acompanharmos seu traço na história nacional perceberemos que sempre caminhou tecendo estreitas relações entre o campo midiático e o político. Os preceitos que circundam a história da comunicação e da imprensa brasileira têm forte atrelamento ao poder político na tradicional relação entre Comunicação e Poder.

Os debates sobre o modelo de radiodifusão já se encontravam calorosos na Europa e na América do Norte quando, em 1923, o Brasil teve a oportunidade de apresentar à sociedade um sistema nacional desse modelo.

A respeito disto, Ramos (2007) afirma que o modelo brasileiro surgiu privado, e sem debates significativos na sociedade, porém, a abertura das transmissões radiofônicas no país, um ano mais tarde, desencadeariam a instituição do Decreto de nº

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado no DT 08 – Estudos Interdisciplinares do XIV Congresso de Ciências da Comunicação na Região Norte realizado de 28 a 30 de maio de 2015.

<sup>2</sup> Acadêmico do 5º Semestre de Graduação do Curso de Jornalismo da UNIFAP, email: [jor.danielcordeiro@gmail.com](mailto:jor.danielcordeiro@gmail.com).

<sup>3</sup> Professor Mestre do Curso de Jornalismo da UNIFAP, email: [sardinhajor@yahoo.com.br](mailto:sardinhajor@yahoo.com.br).



16. 657, que regulamentou pela primeira vez na história da legislação nacional a radiodifusão, ainda denominada de “diffusão radio-telephonia (broad-casting)”.

A data não representou somente a ascensão das mídias eletrônicas, mas também o início de uma fatigante convivência entre o poder político e os serviços de comunicação. Segundo Maringoni (2010) a era do rádio coincide com os anos classificados como os do populismo na política continental. O desenvolvimento tecnológico e a ampliação do número de emissoras fez com que os países começassem a esboçar dispositivos legais para regular esse algo novo: “o ar como espaço público”.

Segundo Santos e Silveira (2007), a partir deste momento o Estado passa a se tornar proprietário, promotor e regulador dos meios de comunicação. Dentro deste preceito, o interesse pela radiodifusão surge pelo caráter educacional e cultural dos serviços, objetivando o controle das massas. Segundo Maringoni (2010), o momento significou uma nova visão no que tange a funcionalidade da mídia no contexto social, entendendo o espaço radioelétrico como pertencente à nação.

Criou-se o regime de concessão pública, mesmo com o caráter privado das empresas. Segundo Santos e Silveira (2007) o surgimento descontrolado das emissoras de rádio e o modo ligeiro no qual as tecnologias avançavam tirava o sono do Estado que agia por meio de decretos que, muitas vezes, acabavam por não atender as perspectivas do momento.

Além disto, o período suscitou fortes debates a respeito do papel da comunicação na sociedade. Debates estes que já vinham causando conclusões adversas nos países que receberam a radiodifusão, agravando ainda mais a complexa relação entre Estado e sistemas de comunicação.

O fechamento da década de 1920 representou o aparecimento de um grande número de emissoras comerciais, algo que fugia das concepções de Edgar Roquette Pinto e Henrique Morize, que acreditavam e mantinham uma rádio de programação educativa- cultural. Segundo Martins (2007), com o a ascensão do sistema radiofônico comercial,

ficou evidente a preocupação do Poder executivo com a nacionalização do controle e a fiscalização direta do conteúdo veiculado por aquele que seria, pelo menos durante as quatro décadas seguintes, o mais importante meio de comunicação do Brasil. (MARTINS, 2007, p. 308)



No intuito de atender as empresas de radiodifusão, e com o objetivo de centralizar a publicidade local e exterior, o então presidente da república Getulio Vargas, em seu primeiro governo, criou o Departamento de Imprensa e Propaganda-DIP, responsável por indicar novos caminhos à imprensa. O novo órgão foi uma das primeiras unidades do estado voltado à comunicação.

Quanto a isto, Pieranti (2007) em suas análises, classifica o DIP como “o inferno e céu para as empresas jornalísticas”. A metáfora utilizada pelo autor dá indícios que este “céu” somente era alcançado por aqueles que permanecessem fieis ao governo, ou abstendo-se de críticas mais agressivas.

Este fato também é frisado nas argumentações de Ramos (2007), onde o autor enfatiza que o governo não hesitava em vetar aqueles que ousassem divergir de suas opiniões, bem como não hesitavam em prestar apoio aos amigos. Nesta perspectiva, os autores afirmam que Getulio Vargas transformou a imprensa em sua principal ferramenta para assegurar-lhe a sustentação de sua política populista.

Os empresários, donos das grandes empresas de comunicação já no período Vargas, começaram a pleitear cargos no legislativo. Na década de 1960 já constituíam importante bancada no Congresso Nacional. Com essa força, conseguiram acelerar o processo de aprovação do CBT (Código Brasileiro de Telecomunicações) aprovada pelo Decreto nº 52.795 em 1963. No processo de formulação do Código, conseguiram aprovar todas as suas deliberações, derrubando os vetos do presidente da época, João Goulart, garantindo-lhes todos os seus interesses políticos. De acordo com Martins (2007, p. 312), “a nova regulamentação forneceu os instrumentos necessários para o poder executivo centralizar sua organização, inclusive criando condições à participação direta do estado como explorador dos serviços”.

Um ano após a aprovação da CBT, instaura-se no Brasil o regime militar, e uma das primeiras providências tomadas pelo governo ditador foi traçar mecanismos para restringir o avanço de alguns meios de comunicação, principalmente aqueles que apresentaram postura crítica e contrária aos interesses governamentais.

Muitas empresas existentes antes do golpe foram prejudicadas e, com a imposição da ditadura, obrigadas a fechar suas portas. Somente as empresas que aderiram, ou se mantiveram neutras ao governo militar, puderam usufruir dos avanços tecnológicos obtidos com a reestruturação das comunicações pelo regime.

Para promover o desenvolvimento das telecomunicações e da radiodifusão, percebendo o grande poder que tinham para atingir as massas, o governo militar investiu



em aparatos tecnológicos, reformulou os Serviços telefônicos e criou o Ministério das Comunicações. A finalidade era de promover a integração e o desenvolvimento nacional, a difusão de informação, educação e cultura, e a garantia da segurança nacional.

Os militares limitaram a propriedade dos meios de comunicação com o Decreto-Lei nº 236 de 1967. Foi à primeira vez na história do país que um marco legal estabeleceu limites a propriedade dos meios de comunicação. A censura que se instalou no Brasil nos anos seguintes acabou com todos os direitos de imprensa.

Segundo Santos e Silveira (2007), o fato foi uma das mais severas atitudes que atingiram o setor, impossibilitando a sua função natural de informar. Com o corte nas verbas publicitárias, a maioria dos jornais contrários ao governo viu-se completamente sem esperança e obrigados a fechar as portas.

Pieranti (2007) afirma que tratava-se de um documento dentro da legalidade, porém que trazia um grau de autoritarismo que aumentaria na legislação brasileira nos anos seguintes em decorrência à rigidez do regime militar, que se faria presente nos mais diversos setores.

De acordo com o Decreto-Lei nº 236, tornava-se passível de punição o uso de emissoras de rádio e televisão para incitar a desobediência às leis, ultrajar a honra nacional, fazer propaganda de guerra ou de processos de subversão, ofender a moral, insultar os poderes da República e colaborar na prática de rebeldia, entre outros. (PIERANTI, 2007, p. 49).

A falência das emissoras de televisão surgidas antes de 1964 acarretou uma disponibilidade de frequências no sistema VHF. Assim, novas emissoras surgiram e empresários, que haviam se resguardado durante todo o regime ditatorial, puderam contar agora com toda a tecnologia que havia sido deixada pelos militares para desenvolverem suas empresas, mas ainda assim permaneceram sustentados por incentivos do governo para expandir suas atividades.

Segundo Pieranti (2007), para obter sucesso, os empresários tinham que dispor de grandes investimentos inerentes a essa atividade e de afinidade com o governo. A justificativa para tal ato fixa-se no fato de que as concessões dependiam única e exclusivamente da anuência do Poder Executivo.

Quando os militares saíram do comando do país, em 1985, deixaram à nação brasileira muitos resquícios de suas atividades no setor das comunicações. Com



tecnologias mais avançadas, as transmissões em cores e ao vivo já não eram um desafio e sim uma realidade herdada do período militar.

Por outro lado, com o fomento da radiodifusão calcada a investimentos em empresas privadas, e com o intuito de expandí-las para os interiores do país, contribuíram para o fortalecimento das oligarquias regionais, fazendo com que a partir daquele momento os interesses políticos e partidários fossem peça fundamental na construção da concentração de poder midiático. Esse cenário contribui para entender o processo de concentração das empresas de mídias como uma característica central da radiodifusão brasileira.

Segundo Maringoni (2010), a última década do século XX foi marcada por transformações na mídia, onde empresas e meios de comunicação que antes tinham seus limites nacionais definidos começaram a integrar um sistema transnacional. O fato fez com que a indústria da informação apresentasse sua composição de forma mais ampla, como jamais esteve, e ao mesmo tempo concentrada na mão de poucos grupos, exigindo investimento de capital cada vez maior de fruto internacional.

No Brasil, para Ramos (2007), no campo econômico, a radiodifusão na primeira metade do século XX serviu para a acumulação capitalista e no campo político para a obtenção de poder. Tal fato acabou favorecendo a difusão da ideologia capitalista, a mobilização e a formação de opinião pública, e buscando manter o consenso social.

Lima (2012) apresenta a reflexão de que a grande concentração de propriedades de comunicação por um reduzido número de megaempresas mundiais é, atualmente, a consequência mais evidente da convergência tecnológica do setor. Segundo o autor, estudiosos constataam que o mercado global da mídia hoje é controlado, no primeiro nível, por cerca de dez enormes conglomerados e, em um segundo nível, por outras quarenta empresas diretas ou indiretamente ligadas às primeiras.

Para Maringoni (2010), a história dos meios de comunicação na América Latina é a história de como se constituíram as oligarquias locais e regionais, sendo que está simultaneamente ligada a dois processos históricos: inserção do continente no mercado mundial e os avanços tecnológicos oriundos da revolução industrial. É essencialmente uma história política, de favorecimento a classes ou setores de classes em detrimento de outros, nas quais a propriedade e a renda são extremamente concentradas.

A convergência da mídia continental sempre foi um braço do poder político. Segundo Moraes (2006), essa sincronização ganha força ao entender que cultura está imersa na lógica do lucro que preside a expansão da forma-mercadoria de todos os



campos da vida social. O autor afirma que, integrada às demais áreas produtivas e ao consumismo, a esfera cultural torna-se componente essencial da lubrificação do sistema econômico e midiático.

Neste contexto, o autor conclui coexistir uma inversão de valores, onde cultura converte-se a economia, e economia em cultura, formando o alicerce do capitalismo atual. Já Lima (2012) acompanha esta ideia concluindo que representantes dos setores de comunicação defendem a ação coordenada de várias empresas em um mesmo grupo, tornando-se inevitável e, ao mesmo tempo, eficiente na acumulação econômica.

Assim, surgem novos conglomerados empresariais e organismos internacionais, como poderosos atores na formulação dessa política de comunicação em nível nacional e internacional.

Para Lima (2012), a radiodifusão no Brasil foi excluída do alcance da legislação sobre serviço de telecomunicação desde 1995, com a entrada de Fernando Henrique Cardoso na presidência, com o objetivo de unificar políticas públicas que predominam no resto do mundo, favorecendo aqueles que queriam manter o *status quo*. Toda via, o autor afirma ser impressionante o número de novas regras que entraram em vigor nos últimos anos, tornando possível a desregulamentação e a privatização de comunicações, até a entrada do capital estrangeiro.

A televisão no Brasil é por si só um exemplo de concentração que controla a maior parte do investimento publicitário brasileiro. Lima (2012) enfatiza que a rádio e a televisão continuam basicamente regidas pelo código do início de 1960, totalmente desatualizado, estando nas mãos de poucas redes sem nenhuma forma de controle. As regulações dos meios de comunicação, antes feita integralmente pelo Estado, agora está na mão de poucas oligarquias privadas.

A permanência dos grupos familiares no setor de comunicação ainda é fortemente incentivada pelas restrições colocadas pelas constituições brasileiras que proíbem as propriedades de pessoa jurídica, sociedades autônomas e estrangeiras. A intenção dessa norma seria identificar plenamente os proprietários e impedir o controle do setor pelo capital estrangeiro.

Mas, segundo Lima (2012), desta forma, ao impedir a propriedade de pessoas jurídicas, favorece o controle por pessoas físicas, bem dizer, por “empresas” familiares. Desta forma, o autor ressalta que alguns poucos grupos familiares controlam a radiodifusão e a mídia impressa no Brasil.



Em uma tentativa de delinear o cenário sobre as políticas de radiodifusão no Brasil o que se registra é a sobrevivência de uma velha estrutura da propriedade familiar, o renovado vínculo com as elites políticas locais ou regionais em um sistema marcado pela concentração da propriedade regido por um marco regulatório desatualizado e frágil.

### **Políticas de Comunicação e o cenário regional - Estado do Amapá**

A partir das indicações conceituais e históricas apresentadas, relacionamos resultados preliminares de pesquisa em desenvolvimento que tem buscado mapear o cenário envolvendo a concessão pública dos meios de comunicação no estado do Amapá e os atores, instituições e sujeitos envolvidos no campo de disputas por políticas de comunicação na região.

Para fins de delimitação para este artigo, apresentamos resultados de pesquisa documental exploratória que procura delinear o cenário envolvendo posse dos meios de comunicação, identificando os principais atores e grupos que respondem pela concessão pública dos veículos de rádio e televisão no Estado.

No Estado do Amapá, o surgimento das comunicações nasceu pela ação de intelectuais e empresários ligados ao setor que, mesmo diante de dificuldades geradas pela falta de estrutura no início do Território do Amapá, se colocaram na posição de pioneiros das comunicações. Nos últimos anos do governo do presidente Getúlio Vargas o Amapá foi desmembrado do Pará, ganhando o título de Território Federal. Deste período em diante a estrutura de Comunicação no Amapá começou a ser formada.

O Governo do Território do Amapá ativou a imprensa, com o aparecimento dos serviços de alto-falantes do governo, dando origem à primeira estação de rádio difusão controlada pelo próprio Estado, a Rádio Difusora, que até hoje está a serviço do governo.

Essa relação do governo local com a imprensa no início da estruturação dos serviços de radiodifusão se manteve com as concessões de emissoras de rádio e televisão vinculadas aos principais grupos políticos, conforme veremos abaixo.

A manutenção da posse das primeiras famílias de comerciantes que começavam a investir no Estado do Amapá assim como a grande participação de partidos políticos, principalmente do Estado do Pará, fazia com que comesçassem a se formar os primeiros grupos econômicos na capital.





A concessão para explorar a radiodifusão no estado permeou uma relação identificada por Santos e Silveira (2007), como uma espécie de curinga no baralho da acumulação fordista, na esfera político favorecia a difusão da ideologia capitalista, a mobilização e a formação de opinião pública buscando assim um consenso social. Já no campo econômico alavancavam a acumulação do capital.

A regulamentação vem promover a infraestrutura para três objetivos básicos: assegurar a demanda de aparelhos de rádio e televisão, criar audiências massivas e mobilização política das massas e formação de opinião pública. De acordo com Santos e Silveira (2007), as licenças se tornaram o que os autores denominam como “empréstimos em confiança” do espaço público.

Segundo os dados da Anatel, no início de dezembro de 2014, data da atualização das informações, havia no Amapá 11 Rádios FM, 7 FM Educativas, 6 AM, 2 OTs (Ondas Tropicais) e 2 OCs (Ondas Curtas), 19 rádios comunitárias, totalizando 45 veículos de comunicação. Também apresenta dados sobre 4 geradoras de TVs analógicas, 1 geradora educativa e 28 retransmissoras de TV, todas constam como emissoras licenciadas ou com autorização provisória de funcionamento no Estado.

A Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) identifica que as emissoras Z Sistema Equatorial de Comunicações Ltda., Rádio Amazônia Ltda., Rede Amapaense de Radiodifusão Ltda., Rádio TV do Amazonas Ltda., Tropical Radiodifusão Ltda., Fundação Semeador, TV Amazônia Ltda., Rádio Marco Zero Ltda., Beija-Flor Radiodifusão Ltda, estão com suas outorgas de licença vencidas, algumas com mais de 15 anos.

No quadro abaixo estão os principais grupos que operam concessões públicas de rádio e televisão no estado do Amapá.

<b>Sistema Beija-Flor de Radiodifusão</b>	<i>5 Veículos</i>	Antena 1 - FM- Santana
		Antena 1 - OM- Santana
		Antena 1 - FM 91,9 - FM - Oiapoque
		Antena UM - OM - Mazagão
		TV Tucuju - TV - Macapá
<b>Rede Marco Zero de Comunicação</b>	<i>3 Veículos</i>	Marco Zero AM - OM - Macapá
		Marco Zero FM - 99,1 - FM - Macapá





		TV Amazônia - TV - Macapá
<b>Rede Amazônica</b>	<i>2 Veículos</i>	Amapá FM - FM - Macapá
		TV Amapá - TV - Macapá
<b>Governo BR</b>	<i>2 Veículos</i>	RADIOBRAS - Empresa Brasileira de Comunicação S/A - OM - Macapá
		RADIOBRAS - Empresa Brasileira de Comunicação S/A - OT - Macapá
<b>Grupo Eraldo Trindade</b>	<i>1 Veículo</i>	Rádio Cidade FM - 101,9 MHz - FM - Macapá

**Fonte:** Autor, com base em informações mapeadas pelo Projeto Donos da Mídia.

Alguns dos grupos acima citados têm relações diretas com grupos nacionais, como é o exemplo da Rede Amazônica, representante local das Organizações Globo de Comunicação, com presença em todos os 16 municípios amapaenses.

A Rede Marco Zero de Comunicação, fundada em 1988, afiliada ao Sistema Brasileiro de Televisão (SBT), foi a primeira emissora inaugurada pelas Organizações José Alcolumbre, empresário da cidade, que após 9 anos inauguraria sua segunda emissora na capital, a TV Amazônia, afiliada a Rede Record.

O Sistema Beija-Flor de Radiodifusão, de propriedade da família do ex-senador Gilvam Borges (PMDB-AP), possui também emissoras de rádios comunitárias em todos os 16 municípios, além das rádios comerciais AM e FM e duas emissoras de TVs, uma em Macapá e outra em Santana.

A família Borges também possui participação na Fundação Semeador, empresa privada que oferece serviços de Rádio FM em Macapá, Porto Grande e Santana. Na Capital, Macapá, a fundação também possui uma TV. Tem como sócio fundador Geovani Pinheiro Borges, que já ocupou a função de suplente do ex-senador Gilvam Borges (PMDB-AP), sendo que ambos são parentes do atual Deputado Federal Luiz Gionilson Pinheiro Borges (PMDB-AP) que por sua vez também consta como sócio do Sistema Beija-Flor com base nos dados da ANATEL.

Segundo os dados da Agência Nacional de Telecomunicações (2015), os principais grupos de comunicação regionais do Amapá concentram a transmissão de rádio e televisão nos diversos municípios do Estado. A Rede Marco Zero de Comunicação tem veículos de comunicação nos municípios de Amapá, Calçoene, Laranjal do Jari, Macapá e Oiapoque. A empresa Z Sistema Equatorial de



Comunicações Ltda. está nos municípios de Ferreira Gomes, Macapá, Serra do Navio e Tartarugalzinho. O Sistema Beija-Flor de Radiodifusão tem veículos na capital Macapá e nos municípios de Mazagão, Oiapoque e Santana. A Fundação Semeador tem veículos de Comunicação em Macapá, Porto Grande e Santana. No município de Calçoene a Empresa de Radiodifusão Água Doce Ltda. é a única representante local com transmissão de rádio FM.

### **Considerações finais**

O cenário de comunicação no Amapá mostra que assim como em outras regiões do Brasil, mas principalmente do norte, a concentração de mídia é uma realidade. As oligarquias regionais de comunicação do Amapá são vinculadas principalmente a grandes empresários e políticos, assemelhando-se muito aos demais estados do Brasil.

As políticas de comunicação no Brasil são marcadas pela hegemonia dos interesses do mercado nos moldes das relações estabelecidas no âmbito político brasileiro, definido na gramática apontada por Souza (2007), que incluem o clientelismo, o corporativismo (o peso do Estado como intermediador e conciliador de interesses diversos, o insulamento burocrático (estratégica das elites em driblar as decisões políticas) e o universalismo de procedimentos (associado à competência técnica da burocracia legitimam as decisões).

Os grupos políticos têm nos dispositivos midiáticos um instrumento importante na disputa pelo poder local. A relação dos grupos políticos com os grupos midiáticos no Amapá aponta para sujeitos que se repetem ou se entrelaçam em uma simbiose estratégica entre esses grupos.

### **REFERÊNCIAS**

SANTOS, Suzy.; SILVEIRA, Érico. Serviço Público e Interesse Público nas Comunicações. In RAMOS, M. SANTOS. S (orgs) **Políticas de Comunicação: Buscas Teóricas e práticas**. São Paulo: Ed.Paulus, 2007.

PIERANTI, O. P. **Políticas Públicas: para radiodifusão e imprensa**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007.

LIMA, V. A. **Mídia: Teoria e Política**. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2012.



RAMOS, M. Sobre a importância de repensar e renovar a ideia de Sociedade Civil. In RAMOS, M. SANTOS. S. (orgs) **Políticas de Comunicação: Buscas Teóricas e práticas**, São Paulo: Ed.Paulus, 2007.

MORAES, D. (Org.). **Sociedade Midiatizada**. Rio de Janeiro: Ed. Mauad, 2006.

MARINGONI, G. Comunicações na América Latina: progresso tecnológico, difusão e concentração de capital. In CASTRO, D. MELO, J.M. CASTRO, C. (Org). **Panorama da Comunicação e das Telecomunicações no Brasil**, Brasília: Ipea, 2010.

MARTINS, M. A. O Histórico Legal das Comunicações no Brasil e a Tramitação do Código Brasileiro de Telecomunicações. In RAMOS, M. SANTOS. S. (org) **Políticas de Comunicação: Buscas Teóricas e práticas**, São Paulo: Ed.Paulus, 2007

#### **Sites Consultados**

<http://www.donosdamidia.com.br>. Acesso em 11 de abril de 2015.

<http://www.mc.gov.br>. Acesso em 11 de abril de 2015