

Redes de televisão e prefeituras: uma dominação consentida

James Görgen*

“O fundamento de toda dominação, portanto, de toda obediência, é uma crença: a crença no 'prestígio' do dominador ou dos dominadores.”

MAX WEBER

Resumo: Este trabalho identifica as retransmissoras de televisão vinculadas a 17 redes nacionais destacando a participação de prefeituras municipais na manutenção do sistema. Sustenta que o serviço é o principal instrumento de interiorização da programação das grandes emissoras e aliado estratégico na manutenção de seu poder político-econômico. Analisa a evolução legal dos regulamentos que condicionam sua exploração. Demonstra que cerca de um terço das prefeituras brasileiras retransmitem o sinal de pelo menos um grande grupo de mídia com sede no eixo Rio-São Paulo. Procura verificar como se desenvolve o processo de dominação patrimonial e carismática que leva uma determinada municipalidade a financiar a retransmissão da programação das redes de TV.

Palavras-chave: Patrimonialismo. Economia Política da Comunicação. Retransmissoras de Televisão. Carisma.

Introdução

As retransmissoras de televisão (RTVs) são o principal instrumento de interiorização da programação das redes nacionais de televisão no Brasil¹. Sua função social é permitir que o público, por mais distante que esteja da estação geradora, possa receber um determinado sinal de radiodifusão de sons e imagens, permitindo o acesso do cidadão à informação e ao entretenimento proporcionados pelos programas distribuídos. Caracterizada como um dos estímulos do projeto de integração nacional dos governos militares, complementar em solo ao sistema de satélites, a figura da RTV transformou-se em uma das pontas-de-lança do jogo político de formação da opinião pública brasileira ao ampliar e assegurar a penetração da programação das redes nacionais de televisão em 98% do território brasileiro. Sem a retransmissão dos sinais, a atuação das 481 geradoras brasileiras teria um alcance limitado aos grandes centros urbanos.

Essa malha invisível de distribuição de bens simbólicos é mantida até hoje, em parte, graças ao suporte das prefeituras dos pequenos e médios municípios. De acordo com informações do Sistema de Controle de Radiodifusão (SRD) da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), existem 9.927 estações autorizadas a prestar serviço de retransmissão em todo o Brasil².

* Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Informação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGOM-UFRGS).

¹ Entendemos como redes nacionais de televisão as integradas por um conjunto de emissoras brasileiras de alcance regional que compartilham programação durante parte majoritária do seu tempo de transmissão. Em geral, são formadas por uma cabeça-de-rede localizada na região Sudeste, que gera o sinal principal, e pelas afiliadas, que o recebem por satélite redistribuindo-o parcial ou integralmente por meio de um sistema constituído de três partes: geração, retransmissão e repetição.

² O número corresponde ao total de registros recuperados no SRD (<http://sistemas.anatel.gov.br/srd>) no dia 30/07/2007.

Do total, 3.270 licenças foram concedidas a 1.604 prefeituras.

Para romper o isolamento da distância e a falta de interesse das redes comerciais em estender sua cobertura para regiões distantes, o poder público utiliza seu orçamento, assumindo a tarefa de instalar e manter centenas de estações de retransmissão. Faz isso estabelecendo pouca ou nenhuma contrapartida para o grupo controlador da cabeça-da-rede, que incorpora audiência a partir de um investimento mínimo ou nulo. Neste artigo, chamaremos de RTVs públicas as retransmissoras nessa condição de exploração semi-privada.

O serviço de retransmissão de televisão no Brasil é estudado desde a década de 90. São fundamentais trabalhos como de Stadnik (1994), Costa e Brenner (1997) e Santos (2005). Mas por uma questão de foco ou de escassez de dados disponíveis, nenhum dos estudos teve condições de realizar um mapeamento da relação de dependência estabelecida entre o poder municipal e as redes de TV. O trabalho de Suzy dos Santos chegou a apontar a existência de 1.676 prefeituras que detinham 3.341 autorizações de RTV. Mas a própria pesquisadora se ressentiu de dados mais precisos que pudessem traçar o alcance local das redes.

Com o avanço da tecnologia e uma maior transparência no trato dos dados oficiais podemos nos lançar em tal empreitada. A partir de uma perspectiva teórica que se vale de elementos da economia política da comunicação e de conceitos de Max Weber, analisaremos os dados empíricos sobre as RTVs e o processo de dominação que leva determinada municipalidade a pagar para distribuir produtos culturais de um grupo privado.

Modelo de dominação

O serviço de retransmissão de TV foi implantado há quase 40 anos, uma década e meia depois da introdução da televisão. Antes disso, não podemos falar da existência de uma indústria cultural no Brasil. O mercado disponível aos grandes anunciantes se restringia às capitais. Isso fazia com que os principais grupos de mídia eletrônica existentes (Tupi, TV Rio, Paulista, Record, Excelsior e Globo) precisassem manter um modelo de negócios que buscava receitas não apenas na comercialização de espaço mas também na venda dos próprios programas ao patrocinador.

Como aponta César Bolaño (2004), esta primeira fase da televisão sofreu transformações substanciais em dois momentos. Pouco tempo depois da introdução do videoteipe, em 1962, a nova tecnologia já permitia o envio para outras praças de fitas com programas gravados nas centrais de produção localizadas no Rio de Janeiro e em São Paulo.

A mudança de paradigma, porém, ocorreu na ditadura. O projeto de integração nacional concebido pelos militares tinha na radiodifusão uma aliada importante para a sustentação do regime. Maria Helena Weber define a expansão das redes de comunicação como parte de uma dupla estratégia:

As redes de comunicação, como suportes de consenso do Estado autoritário brasileiro, e as redes de coerção, como garantia de dominação, permitiram que os processos de persuasão, no rastro da ideologia da segurança nacional, fossem realizados através da simulação da realidade e pela construção de verdades em torno do binômio ufanista: segurança e desenvolvimento. (WEBER, 2000, p. 211)

Em 1964, existiam 34 geradoras nas principais capitais e 1,8 milhão de receptores (MATTOS, 2002, p. 179). Quase todas eram ligadas às empresas líderes, principalmente à Tupi, inexistindo a figura da emissora afiliada. Três anos após a criação da Empresa Brasileira de Telecomunicações, o perfil do sistema se alterou.

É em 1968 que se inaugura a Rede Nacional de Microondas da Embratel e do sistema de transmissão via satélite. Com isso, estão dadas as condições infra-estruturais indispensáveis para a implantação das redes nacionais de televisão no Brasil. A partir daí, a concorrência no setor de TV ganha definitivamente o mercado nacional. O início da operação em rede da TV Globo, que marca uma nova fase da concorrência no mercado televisivo, é fruto desse desenvolvimento tecnológico prévio. (BOLAÑO, 2004, p. 125)

O suporte do Estado brasileiro não parou neste primeiro impulso. Junto com a política de financiamento por meio da publicidade oficial, o apoio dos governos estaduais e municipais na interiorização do sinal de televisão naturalizou-se. Como mostra Hamilton Almeida Filho, a família Marinho não foi só a maior beneficiada mas também a principal alavancadora da política de afiliação.³ As regras, associadas aos altos custos de produção televisiva, tornaram a opção de uma emissora regional vincular-se a uma rede nacional a alternativa mais econômica.

Mas essa lógica privada parece insuficiente para explicar o caso das RTVs públicas. Max Weber (2004) traçou distinções muito claras entre os conceitos de poder e dominação. Apesar de ligados, eles respondem ao que poderíamos denominar de uma hierarquia categórica que nos parece útil para elucidar a força das redes. Em suas palavras:

§ 16. *Poder* significa toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências [sic], seja qual for o fundamento dessa probabilidade. *Dominação* é a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis [...] (WEBER, 2004, p. 33)

Na concepção weberiana, toda associação é uma associação de dominação, que se justifica pela existência de um quadro administrativo e por quatro peculiaridades: a forma em que é administrada, o caráter do círculo de pessoas que exercem a administração, os objetos administrados e o alcance da dominação. Mesmo quando inexistente quadro administrativo pode existir uma “situação de dominação”, que nada mais é do que a “presença efetiva de alguém mandando eficazmente em outros” (ibid., p. 33).

³ Até 1980, existiam apenas duas redes de caráter nacional: Globo e Tupi (BOLAÑO, p. 139). A segunda possuía emissoras próprias em 16 capitais, a primeira necessitava da expansão via rede para se viabilizar economicamente. Uma síntese das regras de afiliação da emissora carioca pode ser conhecida em ALMEIDA apud BOLAÑO, 2004, p. 132.

Para haver dominação, é preciso mais do que interesses materiais, costume, laços afetivos ligados a valores de vinculação. É necessário que estes fatores estejam somados a um outro elemento: a crença na legitimidade. Weber usa os graus de pretensão à legitimidade como parâmetro para distinguir classes de dominação. Assim, ele estabelece três tipos puros: de caráter racional (crença no direito de mando), tradicional (santidade das tradições vigentes) ou carismático (poder heróico ou caráter exemplar do portador das ordens).

Para o caso da relação entre redes nacionais de televisão e prefeituras nos interessa desenvolver uma análise a partir dos dois últimos tipos. A sustentação contínua da retransmissão da programação de um mesmo grupo de mídia por parte de um município e a aceitação de condições desvantajosas para a manutenção do contrato baseada simplesmente no reconhecimento público da empresa são indícios de que um sofisticado grau de dominação consentida foi alcançado na relação entre os dois entes.

Evolução do serviço

Antes de aprofundarmos a questão teórica, temos que entender como a legitimidade alcançada pelas redes junto aos poderes públicos locais – e mesmo aos grupos regionais afiliados – se estruturou legalmente para depois se cristalizar como poder político.

A figura jurídica da RTV é tão antiga quanto a das primeiras redes de televisão. Consta do Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962. É consagrada, sucintamente, nas definições (art. 5º) do decreto 52.795, de 1963, que regulamenta os serviços de radiodifusão. Nos dispositivos dedicados às retransmissoras (Capítulos V e VI do Título VIII) as regras são mais amenas que as impostas às emissoras. Por outro lado, as primeiras sofrem limitações importantes, principalmente em relação ao caráter precário da permissão, o impedimento de inserção de programação local e a subordinação à rede geradora dos sinais. Uma década depois, a portaria nº 139 do Ministério das Comunicações sofisticou as definições.

Toda a referência ao assunto RTV, constante das duas normas precedentes, foi revogada pelo decreto 81.600, de 1978. Por meio dele, o governo baixou o Regulamento dos Serviços Especiais de Repetição e de Retransmissão de Televisão, considerado o marco zero da RTV no Brasil.

Comentaremos aqui somente as inovações do decreto que dizem respeito ao foco deste artigo. Uma delas consta da alínea “j” do art. 4º, onde fica clara a intenção do legislador em centralizar num agente a operação de um conjunto de RTVs. É interessante perceber o caráter público dado a este arranjo uma vez que o administrador autorizado deveria assegurar a retransmissão para o interior do estado de todas as programações das geradoras que operassem na capital. O modelo de financiamento do sistema integrado (art. 19) previa a remuneração por três fontes: dotação ou subvenção da União, Estados e Municípios; aluguel da infra-estrutura às

concessionárias de televisão; outras fontes.

Caso tivesse prosperado⁴, seria uma forma de se criar igualdade de condições e um elevado grau de organização na distribuição dos sinais transportados para o interior do País. Em última instância, poderia ter sido evitada não só a adesão de prefeituras individualmente à rede que mais agrade ao prefeito como a própria concentração de poder econômico e político nas mãos de um mesmo conglomerado. Sem falar no ônus exclusivo para o bolso do contribuinte⁵.

Outra novidade embutida no decreto 81.600 é a inserção de publicidade pelo executante do serviço de retransmissão (art. 4º, alínea “d”) desde que respeitadas algumas condições: inexistência de geradora de sons e imagens na localidade a que se destina a veiculação publicitária, limite de seis minutos⁶ de publicidade nas localidades também atendidas por emissoras de rádio e remuneração à retransmissora que veicular publicidade de outra geradora.

Por fim, o prazo indeterminado para o vencimento da outorga, constante do parágrafo único do art. 10, aliado à atribuição exclusiva do Ministério das Comunicações na expedição dos atos, permitiu a criação de um tratamento diferenciado para os serviços de repetição e de retransmissão em relação às geradoras, que precisam renovar suas licenças a cada 15 anos.

Em 1988, por meio do decreto nº 96.291, foi permitida a inserção de programação local de interesse comunitário no caso das RTVs educativas ou localizadas em zonas de fronteira de desenvolvimento. Garantiu-se a publicidade local de interesse da comunidade e criou-se a figura das RTVs mistas (retransmissão parcial ou não simultânea). Na prática, as RTVs transformavam-se em uma moeda de troca política tão importante quanto as geradoras, uma vez que as autorizações continuariam sob a égide exclusiva do Poder Executivo enquanto as concessões de emissoras passaram a ser outorgadas pelo Congresso Nacional.

As brechas legais permitiram ao governo federal, dez anos depois, liberar diversas autorizações de RTVs para aliados políticos em troca da aprovação da emenda da reeleição, que beneficiava o então presidente Fernando Henrique Cardoso⁷. Depois da “farra” de autorizações valendo-se da regulamentação das décadas de 70 e 80, o governo FHC editou o decreto 2.593, de 1998, extinguindo as retransmissoras mistas criadas pelo decreto de 1988 e proibindo uma estação de inserir conteúdo local. RTVs e RpTVs deixaram de ser enquadradas como telecomunicações e transformaram-se em ancilares ao serviço de radiodifusão de sons e imagens. Foram criadas novas definições, como as redes local, regional e nacional de televisão e o conceito de programação

⁴ Apesar de nunca ter saído do papel, o sistema integrado estadual deixou de existir somente no decreto nº 2.593 de 15 de maio de 1998.

⁵ Qualquer estimativa sobre o custo deste sistema para o contribuinte brasileiro esbarra na complexidade de seu arranjo e na falta de informações sobre os contratos firmados entre as redes e as prefeituras. Por isso, descartamos de início este aprofundamento.

⁶ Esta limitação de tempo foi revogada pelo decreto nº 84.064 de 8 de outubro de 1979.

⁷ Ver estudo de Sylvio Costa e Jayme Brenner para o jornal *Correio Braziliense* (1997). O levantamento dos jornalistas apurou que foram liberadas “1.848 RTVs: 527 entregues a empresas de comunicação sem vínculos político-partidários, 479 a prefeituras municipais, 427 a empresas e entidades ligadas a igrejas, 102 a fundações educativas e [...] 268 para entidades ou empresas controladas por 87 políticos”. (p. 31)

básica. O regulamento manteve as duas categorias: caráter primário (direito de proteção contra interferência de outra estação) e secundário⁸ (sem direito à proteção). A dificuldade de fiscalização aumentou porque o decreto facultava às RTVs educativas e microgeradoras manter a condição privilegiada de inserir programação local até que uma emissora de TV se instalasse na localidade ou solicitar transformação em geradora.

Dois anos depois, ocorre nova alteração com a edição do decreto 3.451 de 2000, que prometia moralizar o processo. Mesmo com as denúncias da imprensa, permaneceram o prazo indeterminado da outorga e a atribuição exclusiva do Ministério das Comunicações para expedir as autorizações e fiscalizar o conteúdo retransmitido, ficando a fiscalização dos aspectos técnicos da estação a cargo da Anatel. Apesar do decreto ter mantido a proibição de veiculação de publicidade e conteúdo local (arts. 27 e 29), a não ser que inserida pelo estúdio da geradora (art. 28), na prática não havia como aferir se a norma seria respeitada pelos autorizatários e se os abusos não abarcariam geração de programas.

A linha de série normativa prosseguiu no mesmo governo. Em poucos meses, foram editados três outros decretos: o 3.965, de 2001, seguido menos de um mês depois pelo decreto 4.025 e, um ano após, pelo 4.439, de 2002. O primeiro basicamente substituiu o anterior. O seguinte se mostrou importante pois corrigia uma questão sensível: a competência do Ministério era alterada de expedir para outorgar as autorizações. As RTVs ganharam ainda mais importância com o terceiro decreto, que recuperava a permissão de inserção de 15% de programação local e de publicidade nas regiões de fronteira.

Três anos depois, o governo Lula atualizou novamente a norma, demonstrando a importância das RTVs para o sistema de comunicação social e para a política brasileira. O novo regulamento, criado pelo decreto 5.371, trazia modificações relevantes. Além de novamente separar a natureza do operador da autorização, recriando a RTV educativa e a comercial, introduzia a figura da retransmissora institucional (RTVI) para distribuir o sinal de canais da União. Por meio dela, o poder municipal poderia inserir localmente até 15% do total de horas de programação. A distribuição desse tempo se daria por um consórcio onde Prefeitura, Câmara dos Vereadores e entidades comunitárias explorariam cada uma um terço da “janela” local. Um forte ataque midiático (GÖRGEN, 2005) das entidades representativas das emissoras comerciais fez o governo recuar em menos de dois meses. Com a publicação do decreto 5.413 foram revogados os artigos referentes à RTVI, restaurando-se a proibição de inserção de conteúdo local. Passou incólume a figura do serviço institucional para a retransmissão exclusiva dos canais da União. Apenas o poder do município foi submetido novamente à lógica vertical do sistema de redes de radiodifusão.

Município como radiodifusor

⁸ Característica introduzida pelo decreto nº 87.074 de 31 de março de 1982.

A figura do município como executor dos serviços de radiodifusão está nas origens do marco regulatório da radiodifusão. Na leitura das normas citadas, percebe-se uma preocupação do Estado em garantir a regularidade do serviço em nível municipal. No decreto 52.795, uma das condições para que sociedades civis ou por cotas operassem uma retransmissora era a existência de lei municipal garantindo que a prefeitura pudesse assumir a estação em caso de descontinuidade do serviço por incapacidade da permissionária (art. 82), inclusive com a reversão do patrimônio para o poder público (art. 84).

O papel do município na operação do serviço também é descrito nas condições de outorga da Portaria 139. Uma prefeitura só poderia ser detentora de uma RTV caso fosse aprovada lei municipal autorizando-a a executar o serviço e prevendo os recursos necessários (inciso III do art. 3º). De acordo com o texto, a rubrica pública deveria se destinar ao custeio dos equipamentos, instalações, manutenção e operação do serviço. Em 78, o Poder Executivo local praticamente desaparece do decreto 81.600. Não existe referência às prefeituras e os municípios só são citados como candidatos a exploradores das estações (art. 6º) ou financiadores do sistema integrado estadual de retransmissão.

Começava no final dos anos 70 o abandono jurídico-regulatório por parte da União na fiscalização e acompanhamento das retransmissoras no nível municipal. Além do registro formal da autorização no órgão regulador e das medições técnicas dos sistemas irradiantes, praticamente não existe outra ingerência por parte do Estado sobre o relacionamento das RTVs com as redes e, muito menos, na forma como as prefeituras gerenciam suas outorgas. A legislação atual até prevê que o órgão regulador seja informado do sinal retransmitido quando da expedição da autorização (art.16 do decreto 5.371/05), mas as operadoras demoram a comunicar o Ministério das Comunicações quando ocorre a substituição da rede distribuída.

Metodologia e análise dos dados

Para analisarmos facetas dessa realidade precisávamos de dados empíricos. O núcleo da pesquisa se deu junto à base de dados da Anatel⁹, acessada entre os dias 23/7/07 e 30/7/07. A agência reguladora organiza as redes de TV em 17 grupos de atuação nacional, além de um grupo onde são acomodadas aquelas estações sem vínculo com os demais. Para o cruzamento dos dados foi usada a linguagem de banco de dados MySQL. A flexibilidade de geração de consultas permitiu um grau maior de recuperação de informações pertinentes. Para todas as relações, partimos do isolamento dos radicais *PREFEIT* ou *MUNICIP* no campo *Entidade*. Esta condicional foi relacionada ao nome da rede nacional para criar um cruzamento que identificasse a vinculação.

Atualmente, 1.604 prefeituras brasileiras detêm 3.270 autorizações para retransmissão de televisão. Isso representa um terço (32,94%) das 9.927 de estações deste serviço

⁹ ANATEL. Sistema de Controle de Radiodifusão (SRD). Disponível em: <http://sistemas.anatel.gov.br/srd>

em funcionamento no País. Na Tabela 1 é possível visualizar a relação das 17 redes nacionais existentes divididas em colunas pelo número total de RTVs vinculadas direta ou indiretamente. As cinco maiores redes comerciais de televisão do país, isto é, Globo, Bandeirantes, Record, SBT e Rede TV!, aglutinam 75% do total de estações e 95% das RTVs públicas. No caso dos dois primeiros grupos, os mais antigos em operação regular, a participação das prefeituras ultrapassa a média - chegando aos 53% no caso do Bandeirantes.

Nominalmente, porém, as distâncias são maiores. A Rede Globo, empresa que deu origem à política de afiliação de emissoras, reproduz a hegemonia nacional também em nível local. Sua estabilidade nos primeiros lugares de audiência e em receita publicitária se traduz em um alto índice de adesão das prefeituras com retransmissoras. Mais de 40% das RTVs de municipalidades no Brasil transportam os programas do conglomerado carioca. Nominalmente, as 1.358 autorizações vinculadas à Globo representam mais que o dobro da Bandeirantes (651) e quase cinco vezes o número de RTVs públicas da Record (284).

Muito abaixo da Globo, Bandeirantes e SBT correm em uma faixa intermediária. O grupo da família Saad controla direta ou indiretamente 13% (1.212) das retransmissoras brasileiras e quase 20% (651) das RTVs mantidas por prefeituras. A família Abravanel tem mais participação total no sistema (14,5% ou 1.449 outorgas), mas menos contato nos municípios (16,5% ou 540). Record e Rede TV!, por sua vez, se equiparam nos indicadores. Têm diferença de apenas um ponto percentual em termos de estações totais (8,2% e 7,2%, ou 815 e 720 respectivamente) e relação com 8,7% (284 e 286) das RTVs públicas.

No caso das duas redes de controle estatal - Radiobrás e TV Cultura - a relação com as prefeituras se mostra inexpressiva. Juntas, seus programas são retransmitidos por apenas 2,6% das RTVs de municipalidades e 8,5% de todas as estações. A conta não computa as emissoras educativas ligadas aos governos estaduais e a algumas universidades e fundações sem fins lucrativos, que retransmitem o conteúdo de ambas as redes. O baixo interesse das prefeituras em reproduzir redes que não sejam as cinco principais faz com que as redes públicas tenham que manter estruturas próprias, aumentando ainda mais o custo do serviço para os cofres públicos. Essa inversão de política pública torna necessário, por exemplo, o investimento da TV Cultura na manutenção de 201 RTVs, enquanto a Rede Globo gerencia diretamente apenas 3 licenças.

A dependência das grandes redes em relação ao poder público só não é maior porque as afiliadas regionais atingem boa parte das localidades com estruturas próprias. Seu peso dentro de cada sistema é maior que o das prefeituras. Na Globo e no SBT, a infra-estrutura de RTVs das afiliadas forma mais da metade da rede. Na Record e Rede TV! fica em torno de 45%. Das cinco grandes, Bandeirantes é exceção pelo elevado número de retransmissoras próprias ou de prefeituras. O grupo paulista é o único onde o número de estações do executivo municipal supera o das afiliadas

comerciais.

Em uma quinta faixa, encontram-se quatro redes comerciais de menor porte: CNT (ou JBTv), TV Gazeta (Fundação Casper Líbero), Rede 21/GameTV (Grupo Bandeirantes) e Abril. Com exceção desta, as outras três mantêm um vínculo relevante com prefeituras proporcionalmente à sua estrutura, apesar de quantitativamente representarem pouco mais de 1% do total de RTVs públicas.

As demais seis redes nacionais fecham o quadro. Muitas delas só atingiram o status graças à grande liberação de autorizações de 1997 e aos acordos com operadoras de TV paga. Características comuns a estes grupos, quase todos mantidos por fundações ou igrejas, são um índice muito maior de controle direto de RTVs e uma relação ínfima com prefeituras. Apenas dois (Rede Família e Fundação Nazaré) não possuem relação com prefeituras¹⁰.

Tabela 1. RTVs mantidas por redes, prefeituras municipais ou afiliadas

<i>Nome da rede</i>	<i>Total de RTVs da rede</i>	<i>RTVs mantidas pela cabeça-de-rede</i>	<i>RTVs Públicas</i>	<i>RTVs mantidas por afiliadas</i>	<i>RTVs de Prefeituras sobre total da rede</i>
Globo	3.222	3	1.358	1.861	42,15%
SBT	1.449	75	540	834	37,27%
Bandeirantes	1.212	147	651	414	53,71%
Record	815	161	284	370	34,85%
Rede TV!	720	112	286	322	39,72%
TV Cultura	506	201	52	253	10,28%
Rede Vida	478	446	7	25	1,46%
Radiobrás	337	4	34	299	10,09%
Canção Nova	282	261	2	19	0,71%
CNT	119	40	24	55	20,17%
Rede Mulher	81	44	6	31	7,41%
Gazeta	62	45	7	10	11,29%
Fundação Nazaré	78	78	0	0	0,00%
Abril	74	51	4	19	5,41%
Boas Novas	51	25	1	25	1,96%
Rede 21/GameTV	36	11	6	19	16,67%
Rede Família	4	4	0	0	0,00%
TOTAL Redes	9.526	1.708	3.262	4.556	34,24%
Independentes (sem vínculo rede nacional)	401	393	8	--	2,04%

¹⁰ Por uma questão de foco, não analisaremos aqui os grupos independentes que possuem abrangência apenas regional em sinal aberto de radiodifusão.

TOTAL Brasil	9.927	2.101	3.270	4.556	32,94%
---------------------	--------------	--------------	--------------	--------------	---------------

Fonte: Levantamento do autor com base nos dados do Sistema de Controle de Radiodifusão da Anatel.

Na Tabela 2, os números ganham novo recorte sendo possível uma noção do grau de pluralidade do sistema. A primeira coluna indica o total de autorizações detidas por uma mesma prefeitura enquanto nas duas outras surge o total de municipalidades e de RTVs nesta condição. Aqui percebe-se que 748 municípios operam uma retransmissora, ou seja, oferecem à população somente uma das redes nacionais de televisão. Outros 446 disponibilizam somente duas programações nacionais. Ou seja, em quase 30% dos municípios brasileiros com retransmissoras a população que não consome outros serviços de comunicação depende basicamente de um ou dois canais diferentes de televisão para ter opção de entretenimento e informação.

É importante ressaltar que o número de autorizações não representa necessariamente o equivalente em programações distintas retransmitidas no mesmo município. Olhando para o caso da campeã de licenças, a Prefeitura Municipal de Rio Claro (RJ), percebe-se que suas 19 RTVs estão comprometidas com Globo, SBT, Bandeirantes, Rede TV! e TV Sul Fluminense (afiliada da Bandeirantes) na sede do município e com as primeiras quatro redes também em outras três localidades (Lídice, Getulândia e Passa Três). As outras três prefeituras que controlam mais licenças repetem a tendência. Com 10 autorizações cada uma, Caratinga (MG), Campos Novos (SC) e Bragança Paulista (SP) retransmitem emissoras privadas, respectivamente, para 5, 5 e 2 localidades.

Tabela 2. Quantidade de RTVs mantidas por uma mesma Prefeitura

<i>Números de RTVs por Prefeitura</i>	<i>Quantidade de Prefeituras</i>	<i>Total de RTVs controladas por Prefeituras</i>
19	1	19
10	3	30
9	4	36
8	10	80
7	11	77
6	22	132
5	41	205
4	97	388
3	221	663
2	446	892
1	748	748
	1.604	3.270

Fonte: Levantamento do autor com base nos dados do Sistema de Controle de Radiodifusão da Anatel.

Outro dado originado desta análise é a informação de que um percentual expressivo

das RTVs mantidas por prefeituras retransmitem diretamente o sinal recebido por satélite da cabeça-de-rede, desprezando a inserção da programação local, que só ocorre quando o acordo é feito para a retransmissão da geradora localizada na capital do estado. Entre as cinco principais redes comerciais, isso acontece com 80% das RTVs públicas vinculadas ao grupo Bandeirantes, quase 75% no caso da Rede TV!, cerca de 40% da base da Globo e 55% da Record. A exceção entre as cinco fica por conta do SBT, onde apenas 11,4% das municipalidades são atingidas diretamente do espaço.

Estes índices revelam um pouco a estratégia comercial e política de cada rede. Altos percentuais na relação direta entre rede e prefeitura indicam baixa presença local da rede, o que pode representar dois resultados negativos para um grupo empresarial cujo valor de mercado é mantido basicamente pela fidelização do público a partir da credibilidade.

A primeira consequência nefasta para os negócios da empresa se dá na dimensão econômica. Em termos de resultados financeiros, uma reduzida representação em nível regional agrega menos valor para a imagem das marcas do anunciante do que um sistema com os “pés na região”, com um departamento comercial mais azeitado e em sintonia com a cultura e os hábitos – inclusive de consumo - do povo. Este é um diferencial importante para qualquer sistema de mídia no momento em que o marketing dos grandes anunciantes busca se aproximar dos consumidores segmentando e regionalizando suas estratégias de marketing.

Em outro campo, o do poder simbólico, uma representação local tímida pode gerar prejuízos tão ou mais devastadores quanto uma temporária cor vermelha nos livros contábeis. Redes de TV mais capilarizadas por meio de grupos regionais afiliados indicam a existência do segundo tipo de classificação weberiana que nos interessa aqui: a dominação carismática.

Para Weber, carisma é:

[...] uma qualidade pessoal considerada extracotidiana [...] e em virtude da qual se atribuem a uma pessoa poderes ou qualidades sobrenaturais, sobre-humanos ou, pelo menos, extracotidianos específicos ou então se a toma enviada por Deus, como exemplar e, portanto, como “líder”. (WEBER, 2004, p. 159)

Um jornalismo que exhibe personagens e paisagens reconhecidas pelo telespectador torna a imagem pública do grupo que o produz, e conseqüentemente seu discurso, mais crível e confiável. Ao mesmo tempo, o fascínio que o mundo mágico da televisão exerce sobre os “adeptos”, sua luta na denúncia de mazelas e demonstrações de comportamento exemplar revestem a mídia de um carisma poucas vezes atingido por outra instituição. A presença extracotidiana dos repórteres nas ruas das cidades brasileiras – sejam pequenas ou grandes, isoladas no campo ou encravadas nas metrópoles – reforça esta sensação de proximidade e de interesse pelo bem-estar de uma comunidade específica. O *frisson* causado pela passagem quase sobrenatural de um “galã” de

telenovela pelos centros comerciais ou bailes de debutantes de pequenas cidades também ajuda a entender como a dominação carismática é exercida pelas redes nacionais junto aos municípios.

É importante lembrar que o carisma não se confunde com um coroamento divino de seu portador. Weber nos chama atenção para o fato de que existe uma validade para o reconhecimento depositado pelos “adeptos” na figura do carismático. A legitimidade precisa ser conquistada de forma permanente por meio de provas. Se a fonte da magia ou os milagres cessam, mas principalmente se a liderança deixa de trazer bem-estar para os dominados, há riscos para o reinado da autoridade. Essa é uma ameaça constante no caso de veículos de comunicação, que há muito sabem que seu principal patrimônio vem da credibilidade na informação, no caso do conteúdo jornalístico, ou do encantamento persuasivo, no caso do entretenimento.

Crítérios para adesão

São diversas as justificativas encontradas para determinar a vinculação da RTV de prefeitura a uma determinada rede comercial de televisão. Formalmente, todas as opções são regidas por propósitos nobres, semelhantes aos que aparecem no objeto do contrato anual de R\$ 25 mil firmado entre a Prefeitura de Ponta Porã (MS) e a TV Campo Grande para exploração da outorga do município: “entretenimento, cultura e educação social em benefício da comunidade”. Na prática, entretanto, as motivações são mais subjetivas e dificultam uma análise sistemática.

Como é possível constatar analisando uma lei aprovada no município de Santa Helena de Goiás, tornou-se praxe algumas prefeituras reduzirem suas despesas com a manutenção das estruturas repassando - a título oneroso ou de forma gratuita - as instalações da estação para uma terceira empresa ou até para a concessionária de uma geradora. No último caso, os prefeitos entregam na mão de um único conglomerado a distribuição dos sinais para toda a cidade. Ou seja, em lugar do neutro operador de rede europeu, acenado pelo decreto 81.600/78, temos a figura do operador dedicado a uma rede privada. Por meio deste subterfúgio, as redes comerciais estão garantindo a revitalização da qualidade de sua imagem em uma determinada localidade que tinha sua retransmissora sucateada por descaso da prefeitura. Ao mesmo tempo, asseguram a fidelização dos habitantes daquele município a partir da recepção exclusiva de sua programação.

Em 1997, um dos casos mais rumorosos de apropriação de uma estrutura pública para a circulação da programação de um grupo privado transformou-se em ação popular. Tratava-se do aluguel, por 25 anos, da rede de retransmissoras da Fundação de Telecomunicações do Pará (Funtelpa) para a TV Liberal, afiliada da Rede Globo. O acordo teria sido mantido em detrimento do transporte do sinal da TV Cultura, também vinculada à entidade paraense. Conforme SANTOS (2005), “[...] o governo estadual justificou a parceria [...] como um ato político de integração social afirmando que 'um dos objetivos do Estado é integrar a população através dos meios de comunicação de massa, como a televisão’”.

De uma forma geral, essa vinculação sem critérios racionais se origina no que Weber chama de dominação patrimonial, um subtipo de dominação tradicional ou uma transfiguração da dominação carismática. No que tange às RTVs, parece haver dois tipos de apropriação do público pelo privado. Uma direta, a partir da exploração da estrutura de uma estação controlada por uma municipalidade, como se a rede privada dela tivesse posse¹¹. A outra apropriação patrimonial do sistema se dá de forma mais difusa. Reside no fato de que a presença da rede em determinado local lhe gera rendimentos particulares na comercialização dos espaços publicitários fixados de acordo com o alcance de sua cobertura e de sua audiência, nada sendo repassado à Prefeitura.

O que podemos afirmar, com base nos números tabulados e nas pesquisas realizadas em uma amostra aleatória de atos de prefeituras disponíveis na internet (leis, orçamentos e editais de licitação), é que existe uma tendência de concentração das RTVs mantidas por prefeituras que reproduz, em nível local, o mesmo predomínio dos principais grupos brasileiros de mídia em nível nacional¹². O fato do grupo Bandeirantes, que não figura entre as três redes de maior audiência do País, estar vinculado a um número tão alto de prefeituras nos dá indícios de que a adesão a uma ou outra rede nacional por parte das prefeituras pode obedecer mais à tradição do que a critérios mensuráveis como a preferência média do público telespectador do município. Do contrário, como explicar o fato de Record e Rede TV! serem retransmitidas por quase o mesmo número de estações de prefeituras, estando em posições diferentes no ranking de audiência¹³?

É compreensível, por este prisma, que as empresas de comunicação que exercem uma dominação tradicional sobre seu sistema de retransmissão se mostrem avessas a tentativas de ordenamento da economia do setor. Estatutos racionais que cerceiem as situações de abuso de poder e apropriação indébita ou o fim do “amplo espaço deixado à arbitrariedade material e vontade puramente pessoal do senhor e do quadro administrativo” (WEBER, 2004, p. 157) ameaçariam a hegemonia exercida pelo grupo. A regulação se mostra ainda mais complexa porque a dominação patrimonial é praticada por mais de uma rede de TV, não havendo interesse na denúncia da situação por parte de uma concorrente.

O órgão regulador do setor tem dificuldades em acompanhar o ritmo das afiliações e desafiliações das prefeituras às redes nacionais. Comparando o número total de RTVs em dois subsistemas da Anatel foi constatada uma diferença de quase 800 autorizações. Em alguns casos, a

¹¹ As informações obtidas nas páginas das Prefeituras pela internet e em portais de notícias, não incorporadas nesta versão do artigo, dão conta de uma liberalidade grande em relação ao uso e ao acesso às RTVs por parte do quadro administrativo do grupo retransmitido.

¹² Um critério excludente parece residir nos grupos religiosos. Os percentuais de participação das municipalidades no sistema de retransmissão de redes como Vida, Canção Nova, Fundação Nazaré (ligados à Igreja Católica), Família (Igreja Universal do Reino de Deus) e Boas Novas (Assembléia de Deus) oscilam entre 2% e 0%.

¹³ Conforme o boletim Ibope/Telereport referente à semana de 16/7 a 22/7/07, os cinco programas da Rede Record com mais telespectadores em São Paulo ficam duas e até três vezes à frente dos cinco programas mais vistos da Rede TV!. No ranking geral, enquanto a primeira rede ocupa o segundo lugar, a outra fica em quinto lugar. Disponível em: <http://www.almanaqueibo.com.br/asp/index.asp>. Acesso em 02/08/2007.

falta de sincronia entre os dados¹⁴ ocorre porque a agência nem é informada da substituição de programação ou da inclusão de novos sinais na torre mantida pela prefeitura¹⁵.

Considerações finais

A apropriação patrimonialista do sistema de retransmissão pelas redes nacionais de televisão criou um serviço público de comunicação submetido a interesses privados. No caso das RTVs de prefeituras, facilita essa exploração semi-privada das estruturas públicas o desconhecimento da sociedade em relação ao tema, o apelo carismático das redes junto à opinião pública e um histórico pacto de silêncio, que mantém fora do alcance dos cidadãos os contratos firmados entre a rede e a entidade local. Este acobertamento interessa aos dois lados.

Quanto mais estável for a continuidade do acordo, limitando-se a margem de questionamentos, mais pode se extrair vantagens. As redes valendo-se de uma maior cobertura geográfica, o que gera receita e reforça sua influência em nível nacional, e os governantes mantendo sob seu controle o poder gerado na negociação com as redes. Colabora para isso o frágil poder regulatório que incide sobre estas licenças e o abandono dos órgãos de fiscalização, que não conseguem sequer informar com exatidão qual programação é distribuída por determinada estação.

Infelizmente, a análise que nos propusemos aqui se mostrou em parte prejudicada já que não existem parâmetros de comparação com levantamentos anteriores. Caso existisse algum estudo que detalhasse os dados por redes nacionais poderíamos também analisar se houve evolução na participação das prefeituras no serviço de retransmissão de sinais de televisão no Brasil e analisar tendências futuras. Tarefa que daqui para frente fica a depender de observatórios de economia política da comunicação ou projetos de *advocacy*.

Referências bibliográficas

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. **Mercado Brasileiro de Televisão**. 2ª ed. rev. e ampl. São Cristóvão, SE: UFS; São Paulo: EDUC, 2004.

BRASIL. **Lei nº 4.117 de 27 de agosto de 1962**. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L4117.htm>. Acesso em: 01/08/2007.

_____. **Decreto nº 52.795 de 31 de outubro de 1963**. Aprova Regulamento dos Serviços de Radiodifusão. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D52795.htm. Acesso em: 01/08/2007.

_____. Ministério das Comunicações. **Portaria nº 139 de 9 de março de 1973**. Normas Técnicas e Jurídicas para Repetição e Retransmissão de Televisão. Disponível em: <http://www.mc.gov.br/sites/700/719/00000718.pdf>. Acesso em: 02/08/2007

_____. **Decreto nº 81.600 de 25 de abril de 1978**. Aprova o Regulamento dos Serviços Especiais de Repetição e de Retransmissão de Televisão. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D81600.htm. Acesso em: 02/08/2007.

_____. **Decreto nº 84.064 de 8 de outubro de 1979**. Dá nova redação ao artigo 20 do

¹⁴ Seleccionamos na internet alguns casos de prefeituras para comprovar as discrepâncias verificadas no SRD. Por um questão de espaço, as informações ficaram fora desta versão do artigo.

¹⁵ Entendemos que este tipo de divergência dificulta muito um desenho mais ajustado à realidade das RTVs. Optamos por apresentar os dados oficiais porque é de onde o Estado parte para planejar políticas públicas.

regulamento dos Serviços Especiais de Repetição e de Retransmissão de Televisão. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=212512>. Acesso em: 14/08/2007.

_____. **Decreto nº 87.074 de 31 de março de 1982**. Altera o Regulamento dos Serviços Especiais de Repetição e de Retransmissão de Televisão, aprovado pelo decreto 81600, de 25 de abril de 1978. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=215118>. Acesso em: 14/08/2007.

_____. **Decreto nº 96.291 de 11 de julho de 1988**. Altera o regulamento dos Serviços Especiais de Repetição e de Retransmissão de televisão, aprovado pelo decreto 81600, de 25 de abril de 1978, modificado pelos decretos 84064, de 8 de outubro de 1979, e 87074, de 31 de março de 1982. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=222844>. Acesso em: 10/08/2007.

_____. **Decreto nº 2.593 de 15 de maio de 1998**. Aprova o regulamento dos Serviços de Retransmissão e de Repetição de Televisão, ancilares ao serviço de radiodifusão de sons e imagens. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2593.htm. Acesso em: 10/08/2007.

_____. **Decreto nº 3.451 de 9 de maio de 2000**. Aprova o Regulamento dos Serviços de Retransmissão e de Repetição de Televisão, ancilares ao Serviço de Radiodifusão de Sons e Imagens. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3451.htm. Acesso em: 02/08/2007.

_____. **Decreto nº 3.965 de 10 de outubro de 2001**. Institui o Serviço de Retransmissão de Televisão e o Serviço de Repetição de Televisão, ancilares ao Serviço de Radiodifusão de Sons e Imagens. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3965.htm. Acesso em: 02/08/2007.

_____. **Decreto nº 4.025 de 22 de novembro de 2001**. Altera dispositivos do Decreto nº 3.965, de 10 de outubro de 2001, que institui o Serviço de Retransmissão de Televisão e o Serviço de Repetição de Televisão, ancilares ao Serviço de Radiodifusão de Sons e Imagens. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D4025.htm. Acesso em: 10/08/2007.

_____. **Decreto nº 4.439, de 24 de outubro de 2002**. Altera dispositivos do Decreto nº 3.965, de 10 de outubro de 2001, que institui o Serviço de Retransmissão de Televisão e o Serviço de Repetição de Televisão, ancilares ao Serviço de Radiodifusão de Sons e Imagens. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4439.htm. Acesso em: 10/08/2007.

_____. **Decreto nº 5.371 de 17 de fevereiro de 2005**. Aprova o Regulamento do Serviço de Retransmissão de Televisão e do Serviço de Repetição de Televisão, ancilares ao Serviço de Radiodifusão de Sons e Imagens. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5371.htm. Acesso em: 02/08/2007.

_____. **Decreto nº 5.413 de 6 de abril de 2005**. Altera o Regulamento do Serviço de Retransmissão de Televisão e do Serviço de Repetição de Televisão, ancilares ao Serviço de Radiodifusão de Sons e Imagens, aprovado pelo Decreto nº 5.371, de 17 de fevereiro de 2005, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5413.htm. Acesso em: 02/08/2007.

COSTA, Sylvio; BRENER, Jayme. Coronelismo eletrônico: o governo Fernando Henrique e o novo capítulo de uma velha história. In: **Comunicação & Política**, n.s., v.4, n.2, p. 29-53. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos, maio-agosto 1997.

GÖRGEN, James. Lei Geral ou Lei Nenhuma? In: **Eptic Online**. Disponível em: <http://www.eptic.com.br/epopiniao5.htm>. Acesso em: 05/08/2007.

MATTOS, Sérgio. **História da Televisão Brasileira: uma visão econômica, social e política**. Petrópolis: Vozes, 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA PORÃ. Carta Contrato nº 0085/2006. **Diário Oficial de Ponta Porã**. Edição nº 130 de 04/07/2006. Disponível em: <http://www.pontapora.ms.gov.br/diarios/82.pdf>. Acesso em: 01/08/2007.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA HELENA DE GOIÁS. **Lei nº 2.381 de 17 de abril de 2007**. Dispõe sobre a permissão de uso e instalação de Equipamento de Recepção e Retransmissão de Sinal de Televisão à Entidade Específica, e dá outras providências. Disponível em

<http://www.legislativoshego.com.br/2381.gif>. Acesso em 06/08/2007.

SANTOS, Suzy dos. O dono do mundo: O Estado como proprietário de televisão no Brasil. In: **Anais do XXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**. Rio de Janeiro: Intercom, 5 a 9 de setembro de 2005.

STADNIK, Célia. **Os Grupos e Veículos de Comunicação Ligados às Redes Nacionais de Televisão**. Porto Alegre, novembro de 1994. Trabalho de Conclusão de Curso. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Faculdade dos Meios de Comunicação Social.

WEBER, Maria Helena. **Comunicação e Espetáculos da Política**. Porto Alegre: Editora da Universidade, 2000.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Volume I. 4ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.