

Parte II - A TV nos países do Mercosul. Contexto atual e percurso histórico

4. Brasil

Othon Jambeiro

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

JAMBEIRO, O. Brasil. In: *Regulando a TV: uma visão comparativa no Mercosul* [online]. Salvador: EDUFBA, 2000, pp. 77-96. ISBN 978-85-232-1228-5. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

A Televisão no Brasil Hoje

O Brasil é considerado um dos maiores mercados de televisão do mundo ocidental. O país tinha em 1995 mais de 45 milhões de aparelhos de TV em pelo menos 32 milhões de domicílios. Em meados da década de 90 calculava-se que 80% dos domicílios brasileiros possuíam pelo menos um aparelho de TV e tinham este meio como sua única fonte de lazer e entretenimento (Florisbaldo, 1995: 180).

O panorama da televisão aberta hoje no Brasil é composto por seis redes privadas: Globo (família Marinho), SBT (Silvio Santos), Manchete (família Bloch), Bandeirantes (família Saad), Record (Igreja Universal do Reino de Deus) e CNT (Paulo Pimentel). A sétima e a oitava redes são a TV Educativa, ligada ao governo federal, e a TV Cultura, ligada ao governo de São Paulo. Há ainda duas emissoras de caráter nacional operando em UHF: a MTV, com programação baseada em *clips* musicais; e a TV Viva, ligada à Igreja Católica, que tem várias repetidoras por todo o território nacional.

Até pouco tempo, as redes de TVs abertas brasileiras só tinham que se preocupar umas com as outras. Elas se mantinham hegemônicas no comércio audiovisual do país. Hoje, contudo, da mesma forma que em outras partes do mundo, a concorrência com outros modalidades de serviços de TV vem mudando paulatinamente o panorama.

Segundo Nelson Hoineff, a perda constante de audiência pela qual estão passando alguns programas, que há muito tempo mantinham um patamar de 50 a 60% de audiência, não é nada além da perda do público para as TVs por assinatura, situação já sedimentada em todo o mundo. Ele citou como exemplo o caso do 'Jornal Nacional', da Rede Globo, que já alcançou índices de até 55%, e hoje não consegue passar dos 40%. *“Encarar esse novo modelo é o grande desafio das*

grandes redes. Nem o Jornal Nacional nem qualquer outro programa voltará jamais ao patamar de 70 pontos” (Hoineff, 1997).

Otávio Florisbaldo diz que, no caso brasileiro, a TV fechada não representará uma ameaça à TV aberta nos próximos anos. Segundo ele haverá uma convivência pacífica, um complemento entre os dois meios, inclusive por causa do baixo poder aquisitivo da população (Florisbaldo, 1995: 163). Com isto concorda Sérgio Capparelli para quem a televisão massiva brasileira ainda não esgotou suas possibilidades, uma vez que todos os anos aumenta o número de domicílios atingidos por este modelo (Capparelli, 1996: 80-81).

Além da boa programação e qualidade profissional, a televisão de hoje aposta na qualidade técnica. A chegada do sistema digital na produção de programas é o novo impacto que chegará brevemente às TVs abertas e fechadas. Além de aumentar a qualidade dos sinais transmitidos, a nova tecnologia permite, por exemplo, que vários intervalos comerciais sejam desdobrados dentro de um mesmo programa, para regiões distintas do país.

A Regulamentação da TV

Em 27 de agosto de 1962, no governo de João Goulart, o Congresso Nacional aprovou a Lei n.º 4.117, que instituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações. Mais abrangente do que os anteriores dispositivos legais referente ao setor, o novo Código passou a regular todas as atividades voltadas para a transmissão ou recepção de símbolos, caracteres, imagens, sons ou dados de qualquer natureza, por fio, rádio, eletricidade, meios óticos ou outro processo.

O Código Brasileiro de Telecomunicações permanece até hoje como o principal instrumento regulatório para o setor. O documento original foi alterado inúmeras vezes e sofreu modificações substanciais durante o regime militar. Em 35 anos de vigência tornou-se obsoleto.¹⁴

O Regulamento Geral para execução da Lei 4117/62 foi aprovado em maio de 1963 com a publicação do Decreto 52.026. Esse decreto detalha alguns itens

tratados genericamente pelo Código, particularmente a estrutura, o funcionamento e as atribuições do Contel e de sua secretaria executiva, o Dentel. O regulamento também propõe a elaboração de um Plano Nacional de Telecomunicações com a finalidade de *“dotar o país de um sistema de telecomunicações integrado, capaz de satisfazer às necessidades do desenvolvimento e segurança nacionais, assegurando comunicações rápidas, eficientes e econômicas e possibilitando o efetivo controle e fiscalização das mesmas pelo governo”*. Os serviços de radiodifusão explorados diretamente pela União passam a ser executados pela Embratel (Empresa Brasileira de Telecomunicações), empresa pública autônoma, de cujo capital só poderiam participar pessoas de direito público interno, bancos e empresas governamentais. Ainda em 1963, o governo aprova outro decreto importante, o de número 52.795, regulando especificamente o setor da radiodifusão. Esse decreto sofreu posteriormente, significativas mudanças, através dos decretos 1720/95 e 2108/96.

Com o golpe de 1964 e a implantação do regime militar, as emissoras de rádio e televisão passam a ser utilizadas para promover as idéias oficiais e impedir a divulgação de opiniões contrárias à ideologia dominante, contribuindo dessa forma para a legitimação do poder ditatorial. Tais propósitos se consolidam com a emissão do Decreto-lei 236/67, que torna o Código mais autoritário e centralizador, como pode ser observado nas normas que se referem a aplicação de penalidades. O governo passa a punir os abusos na prática da radiodifusão com mais rigor, incluindo como crime o emprego dos meios de comunicação para: *“incitar a desobediência às leis ou decisões judiciárias; divulgar segredos de Estado ou assuntos que prejudiquem a defesa nacional; ultrajar a honra nacional; fazer propaganda de guerra ou de processos de subversão da ordem política e social; promover campanha discriminatória de classe, cor, raça ou religião; insuflar a rebeldia ou a indisciplina nas forças armadas ou nas organizações de segurança pública; comprometer as relações internacionais do País; ofender a moral familiar pública, ou os bons costumes; caluniar, injuriar ou difamar os Poderes Legislativo, Executivo ou Judiciário ou os respectivos membros; veicular notícias*

falsas, com perigo para ordem pública, econômica e social; colaborar na prática de rebeldia, desordens ou manifestações proibidas.”(art. 53).

Outra inovação importante desse decreto são as restrições impostas ao controle de propriedade. Visando evitar a formação de novos conglomerados de rádio e TV, como o de Assis Chateaubriand, os militares incluíram o artigo 12 limitando o número de canais que uma pessoa pode controlar. Segundo o estabelecido naquele artigo, cada entidade só pode ter 10 estações de televisão em todo o território nacional, sendo no máximo 5 em VHF e 2 por estado. O mesmo artigo também determina que as entidades, das quais faça parte acionista ou cotista integrante de outras empresas de radiodifusão, não podem obter concessão, se o limite fixado for ultrapassado. Mesmo que em diferentes localidades, uma pessoa não pode exercer cargo de direção em mais de uma empresa de radiodifusão, caso não respeite o limite já citado. O decreto, no entanto, apresenta uma brecha na sua tentativa controladora, já que não abrange as estações repetidoras e retransmissoras de televisão, pertencentes às estações geradoras.

Sérgio Capparelli argumenta que um dos motivos que levou o Governo a emitir o Decreto-Lei 236/67 foi a controvérsia provocada pela aliança da multinacional Time/Life com a Globo: *“De certa forma , o Decreto de 1967 acedia aos interesses do capital nacional aplicado à indústria da informação, especialmente no campo da televisão, sem forças para reagir diante do imperialismo norte-americano no campo da informação. Foi a maneira que o Governo encontrou para coibir o apetite monopolista do grupo Globo”* (Capparelli, 1982).

A determinação contida no artigo 7 pode ser interpretada como uma reação ao acordo Time/Life, na medida em que proíbe qualquer tipo de associação semelhante com o capital estrangeiro: *“Art.7 - É vedado às empresas de radiodifusão manter contratos de assistência técnica com empresas ou organizações estrangeiras, quer a respeito de administração quer de orientação, sendo rigorosamente proibido que estas, por qualquer forma ou modalidade, pretexto, expediente mantenham ou nomeiem servidores ou técnicos que, de forma direta ou indireta,*

tenham intervenção ou conbecimento da vida administrativa ou da orientação da empresa de radiodifusão.”

O domínio do caráter comercial na indústria de televisão brasileira foi reforçado pelo disposto no parágrafo único do artigo 12 do Decreto-lei 236, referente à televisão educativa: “*Art. 12 - parágrafo único - A televisão educativa não tem caráter comercial, sendo vedada a transmissão de qualquer propaganda, direta ou indiretamente, bem como o patrocínio dos programas transmitidos, mesmo que nenhuma propaganda seja feita através dos mesmos.*” Este dispositivo acabou privilegiando os interesses privados, na medida em que determina que o Estado seja a única fonte de financiamento da TV educativa.

O ano de 1967 teve grande importância na consolidação do controle governamental sobre os meios de comunicação. A criação do Ministério das Comunicações, através da reorganização da estrutura administrativa federal promovida pelo Decreto-lei 200/67, centralizou ainda mais o processo decisório no Poder Executivo. O Ministro das Comunicações passou a desempenhar as funções que até então eram exercidas pelo Contel, órgão colegiado e, portanto, de natureza mais democrática. O Conselho foi incorporado ao novo ministério e permaneceu apenas com a responsabilidade de criar políticas de telecomunicações. Nessa época esse setor converteu-se em área prioritária para a segurança e integração nacionais.

“Entre os objetivos do Ministério das Comunicações estavam o de estabelecer diretrizes para o sistema nacional de comunicações; promover as comunicações de acordo com a doutrina de segurança nacional (parte da ideologia militar vigente); estimular o desenvolvimento da indústria nacional de telecomunicações; e promover a pesquisa e o treinamento para suprir as necessidades da indústria.” *(Almeida, 1993).*

A queda do regime militar em 1985, após 20 anos de ditadura, não trouxe alterações à regulamentação da TV. A televisão, considerada uma das armas mais poderosas para a consolidação do regime militar, continuou constituindo um aparato fundamental para perpetuação das elites política e econômica do novo regime. A permanência dos princípios básicos da legislação, estabelecidos durante a ditadura,

deve-se seguramente ao fato da TV ser um instrumento de poder que o governo civil não quis perder. Além disso, durante a fase de transição da ditadura para a democracia a dependência mútua entre o governo, o Congresso Nacional, os empresários e as redes de TV foi fortalecida (Jambeiro, 1996: 4).

Essa dependência se refletiu sobretudo no uso de critérios políticos na distribuição de concessões de TV. Durante o governo do presidente José Sarney as concessões foram ostensivamente utilizadas como moeda política, dando origem a um dos episódios mais antidemocráticos do processo constituinte. Em troca de votos favoráveis ao mandato de cinco anos para Presidente foram negociadas 418 novas concessões de rádio e televisão. Com isso, cerca de 40% de todas as concessões feitas até o final de 1993 estavam nas mãos de prefeitos, governadores, ex-parlamentares ou seus parentes e sócios. No total, o presidente José Sarney autorizou, entre 1985 e 1990, 1.028 concessões de rádio e TV - o que representa 30% de todas as concessões feitas no país desde 1922 (Jambeiro, 1996: 6).

Em 1988, após quatro anos de um governo civil de transição, o país finalmente iniciou a consolidação da democracia com a promulgação da nova Constituição.

A Constituição de 1988

Durante a Assembléia Constituinte dois grandes grupos polarizaram o debate sobre os dispositivos que regulamentariam a exploração dos serviços de TV: (1) a Fenaj - Federação Nacional dos Jornalistas, aliada aos parlamentares tidos como *progressistas*; (2) a Abert - Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão, aliada aos parlamentares pertencentes ao que se convencionou chamar de 'centrão'¹⁵.

A Abert defendia que a radiodifusão deveria ser controlada pelo Poder Executivo e explorada pela iniciativa privada. Ou seja, queria a manutenção do modelo introduzido pelo Código Nacional de Telecomunicações e a permanência dos princípios básicos da Regulamentação dos Serviços de Radiodifusão.

Ao contrário da Abert, a Fenaj propunha a criação de um Conselho Nacional de Comunicação para regular o rádio e a televisão. O Conselho seria um órgão

coletivo autônomo, com atribuições executivas, e composto, na sua maioria, por representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil. A exploração dos serviços de rádio e TV deveria ser feita por fundações sem fins lucrativos.

As divergências entre os dois grupos levaram a que somente ao final dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, após longas negociações, se conseguisse chegar a uma redação final dos artigos referentes à indústria da TV e à Comunicação Social como um todo. Entre outras resoluções, a Constituição determina, através do artigo 223, que a exploração dos serviços de TV deve ser feita por entidades privadas, públicas e estatais, destacando, de forma inovadora, que estas devem ser complementares. Em relação à proposta de criação do Conselho Nacional de Comunicação, contra o que a Abert se colocava radicalmente, a saída encontrada foi o estabelecimento do Conselho de Comunicação Social, órgão apenas consultivo do Congresso. A nova Carta Constitucional também provocou um deslocamento do eixo de poder do executivo para o legislativo, pois fixa que as concessões - antes de competência exclusiva do executivo - passariam também pela aprovação do Congresso.

O caráter nacionalista da Constituição foi mantido, porém o artigo 222 elimina a exclusividade de exploração das emissoras por brasileiros natos, acrescentando que os naturalizados há mais de dez anos também podem receber concessões. Permanece a exclusividade do Governo Federal para fazer concessões ou explorar diretamente o serviço. As empresas privadas, os Estados e Municípios podem ser apenas concessionários.

Os prazos para as concessões e permissões - 10 anos para rádio e 15 para televisão - também foram incorporados ao texto constitucional. Em relação às concessões a principal inovação diz respeito ao processo de renovação. A partir de 88, a não renovação depende da aprovação de, no mínimo, dois quintos dos deputados e senadores. A inclusão desta determinação foi uma vitória para a Abert, já que também neste caso a decisão do Poder Executivo tem de ser homologada pelo poder legislativo. *“Tal dispositivo torna quase impossível recusar-se uma renovação,*

uma vez que entre 30 e 40 por cento dos parlamentares têm interesse direto ou indireto em emissoras de rádio e TV, sendo portanto parte interessada no jogo corporativo de influência do Congresso Nacional” (Jambeiro, 1996: 9).

Entre as inovações positivas pode-se incluir: a abolição da censura¹⁶; a proibição do monopólio e oligopólio dos meios de comunicação; a preservação das finalidades educativas, culturais e informativas; a proteção à cultura regional; e o estímulo à produção independente (art. 221).

Vale ressaltar, contudo, que a maioria dos dispositivos da Constituição, inclusive os relacionados à indústria da televisão, permanecem até hoje aguardando regulamentação para serem efetivamente implementados. Podem ser enquadrados neste caso as determinações que tratam da regionalização de programas; da proibição aos monopólios e oligopólios; dos direitos dos telespectadores em relação aos serviços prestados pelas emissoras; e o art. 223, que cria três modos, complementares entre si, de exploração dos serviços de TV - privado, estatal e público.

Ações Pós-Constituinte

O Conselho de Comunicação Social foi regulamentado através da Lei 8.389, de 30 de dezembro de 1991. Sua função é a de elaborar estudos e pareceres, assim como outras atividades relativas à área da comunicação. O Conselho pode ser consultado a respeito de assuntos como o processo de concessão; o problema do monopólio e oligopólio dos mídia; questões relacionadas à programação - inclusive acerca da liberdade de pensamento, expressão e criação; e, ainda, sobre as modalidades de exploração dos serviços de TV.

A Lei 8.389/91 determina que o Conselho deve ser formado por 15 membros, com mandato de dois anos e indicados pelo Congresso Nacional. Entre os membros, nove devem ser representantes de: concessionárias de rádio e TV, proprietários de jornais e revistas, profissionais da área, jornalistas, artistas e produtores de cinema e vídeo. O Conselho deve contar, ainda, com cinco representantes da sociedade civil e um engenheiro especializado. No entanto, apesar de todos os esforços para sua implantação,

um impasse em torno da escolha dos nomes que deveriam compor este Conselho retardou sua instalação, não sendo possível prever quando o órgão iniciará suas atividades.

Além da Lei 8.389, que regula o Conselho de Comunicação Social, duas resoluções relacionadas com a indústria da televisão foram aprovadas após a Constituição. A Resolução 01, aprovada pela Câmara dos Deputados em 28 de março de 1990, e a Resolução 39, aprovada pelo Senado em 1º de julho de 1992, regulam os atos de concessão de canais de rádio e televisão realizadas pelo Presidente da República. Ambas relacionam a documentação e os requisitos necessários para os processos de concessão e renovação de licenças.

Apesar do projeto da nova Lei Geral das Telecomunicações, aprovada em 1997, não incluir os serviços de radiodifusão, ela é válida para os serviços de TV a Cabo, MMDS e Televisão Direta por Satélite (DTH), Televisão Comunitária e provimento de Internet, dentre outros serviços. Diferentemente da Lei de TV à Cabo, a nova lei coloca sob controle direto da Anatel a regulamentação, coordenação e supervisão dos serviços de TV por assinatura, não importando o conteúdo destes serviços.

A radiodifusão, por sua vez, permanece regulada com base no Código Nacional de Telecomunicações e nas alterações posteriores, inclusive as introduzidas pela Constituição de 1988. Ressalte-se que os mais restritivos dispositivos desta última, relacionam-se à 'radiodifusão' e não genericamente a serviços de TV e rádio (art. 222 e 223 da Constituição). Provavelmente haverá disputa judicial no que se refere ao Art.221, que menciona o conceito 'emissoras de rádio e televisão', mas neste caso os aspectos econômicos e particularmente os tecnológicos deverão influenciar decisivamente a reformulação de tal conceito.

A Regulamentação da TV à Cabo

Como é usual em economias capitalistas, também no Brasil há um fosso entre a dinâmica das decisões e implementações econômicas e o lento processo da elaboração legislativa. Este é, por exemplo, o caso do funcionamento a TV a cabo no país: sua regulamentação era ainda objeto de negociação dentro e fora do Congresso

Nacional, mas as operadoras já funcionavam a todo vapor, fazendo novos assinantes, ampliando suas ofertas de canais e fazendo acordos com multinacionais do setor. A rigor não havia suporte legal para suas atividades, mas a Portaria 250 do Minicom era utilizada como um provisório mas efetivo instrumento para tal.

Os primeiros serviços de 'TV a cabo' foram estabelecidos em Fortaleza e em Presidente Prudente, em 1986, com o nome de Serviço de Circuito Fechado, autorizado pela Portaria 86/86. Em 1988 uma outra companhia foi criada em São Paulo - Key TV - para transmitir corridas de cavalos. Serviços mais amplos só se iniciaram após a publicação da Portaria 250, que regulamentou a Distribuição de Sinais de TV por Meios Físicos-DiSTV. Outra iniciativa pioneira aconteceu, também em 1988, na cidade de Santo Anastácio, onde o padre José Antônio de Lima instalou um sistema de cabodifusão não comercial, com a finalidade de melhorar a recepção dos canais oferecidos em VHF. Até sua suspensão, em 1992, 103 licenças foram autorizadas, principalmente para o sul do país. Esses serviços, contudo, não podiam ser caracterizados como TV a Cabo, uma vez que não geravam programas, a não ser para coletividades (conjuntos habitacionais, condomínios etc.).

Diferentemente de outras regulamentações nas comunicações, a legislação do Serviço de TV a cabo foi objeto de longa batalha entre Estado, Mercado e Sociedade Civil. Ainda em 1975, segundo Ramos e Martins (1995) e Herz (1983) uma espécie de embrião da Frente Nacional de Luta por Políticas Democráticas de Comunicação (primeira denominação do FNDC, criada em 1984, agrupando 24 entidades representativas e 18 parlamentares) foi responsável por um movimento de denúncia da ausência de transparência e discussão na primeira tentativa de regulamentação do Serviço de Cabodifusão no país. Este movimento reunia as escolas de Comunicação Social da Universidade de Brasília (UnB), do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Associação de Promoção Cultural (APC) e conseguiu que o presidente Ernesto Geisel vetasse o projeto de decreto que o Ministério das Comunicações estava discutindo secretamente com a Abert.

Neste processo, o Jornal do Brasil teve um papel primordial na divulgação das informações sobre as tentativas de regulamentação da TV a cabo ocorridas na

década de 70. “*A partir de um editorial intitulado ‘TV Congelada’, o JB passou a divulgar o andamento do processo, gerando repercussão tal que valeu uma carta-resposta do presidente da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), almirante Adalberto de Barros Nunes, veiculada em todos os noticiários da Rede Globo, no dia 11 de junho de 1975, atacando o jornal e negando a participação de seus afiliados em qualquer ato ilícito junto ao Ministério das Comunicações*” (Ramos; Martins, 1995, p. 11-12).

Em 1979 houve nova tentativa, do então Ministro das Comunicações, Haroldo Corrêa de Mattos, de retomar o projeto de decreto elaborado em 1975. A campanha de divulgação pública da ausência de transparência no processo foi retomada, pelas mesmas instituições que interromperam a primeira tentativa do Ministério, inclusive usando o mesmo meio de divulgação: o Jornal do Brasil. (Ramos; Martins, 1995; Herz, 1983).

Novamente a regulamentação foi adiada e somente nos anos de 1991 e 1992 o processo de elaboração de regulamentação própria para serviços de TV a cabo no Brasil recomeçou, de maneira informal, quando membros do Fórum pela Democratização da Comunicação e da Associação Brasileira de TV por Assinatura tiveram algumas conversas sobre o assunto. Àquela época, contudo, os operadores do chamado DisTV estavam confiantes no poder do Ministério das Comunicações para assegurar a validade das concessões feitas com base na Portaria 250. Em termos formais as negociações sobre uma lei específica para o setor - como o Fórum vinha propondo - só se iniciaram mesmo em 1993. Pelo menos seis fatores tiveram importante influência na decisão dos empresários de iniciar as negociações com o Fórum e a Telebrás:

1. O ingresso e crescimento de empresas modernas no setor, tais como Globo, Multicanal e Abril, através da compra de concessões de grupos sem o capital necessário para implementar o negócio. Na verdade estes três grupos assumiram o controle da entidade empresarial então dominada por pequenas companhias exploradoras de antenas comunitárias, e transformaram-na na atual ABTA. Uma vez que grande volume de capitais estava sendo investido, a questão de ter uma base legal confiável passou a ser de muita importância para os empresários.

2. Tinha havido, em 1993, uma crise de natureza legal em Belo Horizonte, onde a Telemig havia cortado os cabos de distribuição de um operador de TV a cabo local, alegando interferência técnica. A crise foi posteriormente sanada quando um juiz belohorizontino, após receber um laudo técnico pericial, reconheceu não estar havendo interferência que prejudicasse a qualidade dos serviços telefônicos explorados pela Telemig. O juiz, entretanto, não julgou o mérito da questão, alegando que se tratava de uma matéria constitucional, afeta portanto ao Supremo Tribunal Federal.

3. Crise similar ocorrera no mesmo ano em São Paulo, onde um juiz decidiu que mesmo havendo interferência técnica prejudicial aos seus serviços telefônicos, a Telesp não poderia cortar cabos de operadores de TV a cabo. Poderia, isto sim, suspender o fornecimento de seus próprios serviços, desde que houvesse de fato evidente prejuízo técnico naquele fornecimento causado por instalações semelhantes. Também neste caso o juiz considerou o mérito da questão como constitucional, fora portanto de sua alçada.

4. A diretoria da Telebrás decidiu, em outubro de 1993, colocar-se decididamente no mercado de TV a cabo na qualidade de única companhia autorizada a construir e explorar redes de distribuição de sinais de televisão. A idéia por trás da decisão era mostrar aos operadores do DisTV que se eles podiam criar situações de fato com base numa Portaria Ministerial, a Telebrás podia também criá-los só que com base na Constituição Federal. Essa decisão alertou os operadores para o fato de estarem investindo num negócio não adequadamente legalizado, sujeito a incertezas, e contestado por importantes setores da sociedade, inclusive por uma poderosa estatal como o era a Telebrás.

5. Em outubro daquele mesmo ano varias entidades sindicais da área das telecomunicações do Rio Grande do Sul alegaram a inconstitucionalidade daquela Portaria junto a Procuradoria Geral da Republica. As primeiras declarações do Procurador Geral favoreceram a inconstitucionalidade (e de fato a 16 de dezembro ele decidiu abrir um inquérito sobre a questão).

6. E, por último - e certamente um dos principais fatores decisórios - em meados de novembro de 1993 Roberto Irineu Marinho, filho de Roberto Marinho e

encarregado do setor de TV por subscrição no Grupo Globo, declarou sua intenção de negociar uma regulamentação específica que finalizasse a incerteza legal dominante no setor.

Em consequência de todos esses fatores uma primeira reunião foi realizada em 24 de novembro de 1993, com a participação de representantes do Fórum, da ABTA e dois parlamentares da Comissão de Comunicação da Câmara Federal. Ao final desta reunião ficou decidido que outras deveriam se suceder e que as negociações seriam iniciadas tomando como ponto de partida o projeto de lei elaborado pelo Fórum e já encaminhado ao Congresso. Nova reunião ocorreu dia 9 de dezembro, desta vez com a participação também da Telebrás, mas passos decisivos somente foram dados nas negociações conduzidas nos dias 17, 18 e 19 de janeiro de 1994. Neste ponto, o Fórum e a ABTA tinham conseguido acordar em praticamente todos os itens de suas pautas, mas a Telebrás mantinha-se resistindo aos avanços do setor privado sobre a construção de redes e a direta operação de serviços. Ela se declarava a única empresa autorizada pela constituição a operar TV a cabo no país. Também em distonia estava um dos quatro representantes do Fórum - oriundo da Fittel-Federação Interestadual de Trabalhadores em Telecomunicações - basicamente apoiando a Telebrás.

Avançando rapidamente, as negociações foram praticamente concluídas em 18 de março de 1994, embora Telebrás e Fittel mantivessem suas posições contrárias ao acordo. Àquela altura estava claro que a falência da revisão constitucional e, conseqüentemente, a manutenção do monopólio das telecomunicações, tinha fortalecido a posição da Telebrás/Fittel.

Dentre os principais itens acordados destacavam-se as quatro teses que o fórum tinha elaborado como princípios básicos da Lei do Cabo: uma única rede; o caráter público desta rede; o livre uso de certo número de canais por organizações da sociedade civil (*public access channels*); e a reserva de uma quota de canais para programas fornecidos por programadores não vinculados ao operador. Por única e pública rede o fórum entendia que operadores de TV a cabo poderiam também

construir redes, mas estas seriam exploradas como redes públicas e não privadas, incorporando-se tecnicamente à rede única controlada pela Telebrás.

O Fórum, por sua vez, aceitou as três teses dos operadores: parceria entre Telebrás e operadores na construção de redes; o direito de propriedade dos operadores sobre as redes por eles próprios construídas; e o reconhecimento da exploração de TV a cabo como um serviço destinado ao setor privado, cabendo ao setor público explorá-lo apenas quando não houver interesse do privado.

Em maio de 1994 o deputado Koyu Iha, relator do projeto na Comissão de Comunicação da Câmara dos Deputados e ativo mediador nas negociações, anunciou que daria seu parecer no final daquele mês, independentemente de as partes terem chegado a um consenso. Na pior das hipóteses ele proporia soluções unilaterais para as questões pendentes: quanto à construção de redes ele proporia parceria entre a Telebras e as operadoras; quanto ao papel do Conselho de Comunicação Social ele sugeriria que as concessões fossem feitas pelo Ministério das Comunicações e revisadas pelo Conselho¹⁷.

Na verdade, contudo, o relator teve de esperar com paciência oriental até 23 de junho quando finalmente chegou-se a um acordo, desaprovado apenas pela Fittel. O deputado Iha apresentou então um substitutivo, que tomou o lugar do projeto original. Para fortalecer o pacto procurou-se e conseguiu-se a aprovação da Abert e dos Grupos Globo, Multicanal e Abril.

Ator importantíssimo nos tradicionais processos regulatórios da área de radiodifusão, o Ministério das Comunicações neste caso não participou das negociações. Desinformado do acordo o Ministro chegou a anunciar em maio que estava iniciando contatos com líderes partidários no Congresso visando a elaboração de uma lei regulamentando a TV a cabo. No início de junho ele disse que em três meses o Congresso deveria aprovar a lei da TV a cabo que o Ministério estava elaborando¹⁸. Para sua surpresa, representantes da ABTA o procuraram no dia 29 de junho e informaram-no de que tinha-se chegado a um acordo sobre a questão e que um substitutivo tinha sido elaborado e submetido às lideranças partidárias, com pedido de aprovação imediata¹⁹.

A reação do Ministério das Comunicações foi conflitiva: o Ministro mostrou aparente satisfação com o acordo, mas importantes executivos do Ministério mostraram claro desacordo com algumas cláusulas, particularmente a que determinava a revisão dos atos do Minicom pelo Conselho de Comunicação Social. A Telebrás, que antes aprovara o substitutivo, passou a emitir sinais de desacordo com certas cláusulas, novamente fazendo coro com o representante da Fittel. A primeira tinha estado negociando em seu próprio nome, mas a Fittel lá estava como membro do Fórum. Desta forma, se o desacordo da Telebrás era ruim, o da Federação dos Trabalhadores em Telecomunicações era desastroso, na medida em que expressava uma contradição no interior do Fórum. Tal fato notoriamente reduzia a autoridade deste último para aprovar o acordo.

A objeção da Fittel foi então inscrita na pauta da V Assembléia Nacional do Fórum, antecipada de dezembro para julho de 1994, em Salvador. Ao final dessa assembléia, o Fórum tinha aprovado o acordo mas exigiu novas negociações sobre alguns pontos. Além disso, aumentou de 4 para 7 o número de seus negociadores, numa tentativa de neutralizar a tendência, considerada um tanto liberal, das posições que tinha até então adotado. Entre os pontos a serem renegociados figuravam, entre outros: incentivos à produção independente de programas para TV; não concessão de exclusividade a qualquer operador; um canal de cada operador deveria ser destinado ao uso de entidades comunitárias.

No início de agosto o Fórum e a ABTA reiniciaram as negociações, concluindo-as no dia 30 do mesmo mês. A Lei do Cabo foi finalmente aprovada pela Câmara dos Deputados em 19 de outubro, com o voto unânime dos 18 líderes partidários daquela casa. Em 15 de dezembro foi aprovada no Senado, sem emendas, seguindo após para a Presidência da República. Enviada a análise do Ministério das Comunicações, pelo Gabinete do Presidente, a Lei teve alguns de seus artigos contestados, particularmente o que determinava que o Minicom ouvisse o Conselho de Comunicação Social sobre as subsequentes Portarias regulando os aspectos operacionais da Lei. O Ministro revelou-se infenso às pressões do Fórum e de parlamentares e propôs ao Presidente da República que vetasse aquele dispositivo.

Para a satisfação e relativa surpresa dos que estavam pressionando o Ministro, em 6 de janeiro de 1995 o Presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou sem vetos a nova Lei. Fator decisivo na decisão presidencial foi a certeza de que tanto o Fórum pela Democratização da Comunicação quanto os empresários do setor aprovavam a lei tal qual tinha sido enviada a sanção presidencial. Recado com este teor foi dado diretamente ao Presidente, via telefone, por Roberto Irineu Marinho, da NetBrasil, na noite do dia 5 de janeiro.

A nova lei estabelece como objetivos dos serviços de TV a cabo a promoção da cultural nacional e universal, a diversidade de fontes de informação, lazer, entretenimento, pluralidade política, e o desenvolvimento social e econômico do país. Dirigindo o setor estão os conceitos de 'rede única, rede pública, participação da sociedade, operação privada, e coexistência fisicamente integrada das redes privadas com as redes das estatais do setor'.

O sensível e controverso artigo que propõe que as Portarias e outros atos ministeriais sobre qualquer aspecto da TV a cabo devem ser analisados pelo Conselho de Comunicação Social foi, como vimos, mantido intacto. O Ministério, contudo, é o encarregado de supervisionar a execução da Lei, elaborar regulamentações complementares, fixar critérios para limitar os serviços de TV a cabo em cada área geográfica, e decidir em última instância não-judicial, conflitos sobre a interpretação da lei. A ele cabe também reprimir o abuso do poder econômico e assegurar a livre competição no setor, fixar normas para o uso dos canais gratuitos e dos destinados a produtores não vinculados ao operador, além de estabelecer diretrizes para o estímulo ao desenvolvimento da produção de programas e filmes nacionais.

As concessões para a exploração de serviços de TV a cabo são feitas pelo Poder Executivo, para empresas privadas, válidas por 15 anos e renováveis por sucessivos e iguais períodos. As empresas candidatas devem ter esta atividade como predominante em seus negócios, serem sediadas no Brasil, e ter no mínimo 51 por cento de suas ações controladas por brasileiros. Transferências de concessões podem ocorrer apenas após o início das operações. Empresas estatais de telecomunicações não podem

receber concessões para explorar serviços de TV a cabo, a não ser que haja clara evidência de desinteresse de empresas privadas numa dada área geográfica.

Parlamentares de qualquer nível do poder legislativo não podem ser executivos de companhias de TV a cabo. Buscando identificar claramente quem são os proprietários das empresas operadoras, a Lei requer delas que informem ao Ministro das Comunicações qualquer venda ou transferência de ações, interna ou externamente a empresa, ou aumento de capital que altere a proporcionalidade entre proprietários, no prazo de 60 dias após ocorrerem.

A Lei é particularmente inovativa nas provisões relativas à implementação dos serviços. Além de sua programação paga, o operador de TV a cabo deve fornecer gratuitamente ao assinante: (a) todos os serviços de TV, em UHF e VHF, que atinjam a área; (b) um canal sob a responsabilidade da Câmara Municipal e Assembléia Legislativa; (c) dois canais sob a responsabilidade do Congresso Nacional, um para a Câmara Federal e o outro para o Senado; (d) um canal destinado ao uso comum de universidades e escolas situadas na área; (e) um canal para uso comum de entidades educativas e culturais ligadas aos governos federal, estadual ou municipal; (f) um canal para uso comum de organizações da sociedade civil não-governamentais e não-lucrativas.

Além disso, cada empresa operadora deve reservar: (a) dois canais para serviços ocasionais, como congressos, seminários, debates, comícios etc., mediante pagamento por pessoa jurídica; (b) 30 por cento dos canais disponíveis para transportar programas de companhias não ligadas a ela, mediante pagamento compatível com o mercado.

Três mudanças sofridas pelo ambiente regulador da indústria da TV no Brasil, determinados pelo processo regulatório da TV a cabo, devem ser destacadas: primeiro, novos atores como o Fórum e a ABTA parecem ter consolidado sua legitimidade como grupos de interesses nesse ambiente, através da elaboração e negociação da Lei do Cabo; segundo, como uma consequência da primeira, o debate sobre o tema 'regulamentação da TV' passou a alcançar um universo social bem mais amplo do que antes; terceiro, pela primeira vez na história da regulamentação da TV no Brasil, grupos de interesses divergentes negociaram

diretamente e pacificamente, conseguindo chegar a um relativamente equilibrado equacionamento comum de suas reivindicações. Ao final do embate tinham conseguido um acordo do qual resultou um quase consensual projeto de lei regulamentando os serviços de TV a cabo no Brasil.

A Lei vai mais adiante quando ela própria cria as condições necessárias para a continuação das negociações, ao determinar que o Conselho de Comunicação Social deve ser ouvido, em termos consultivos, sobre as regulamentações complementares que o Ministério das Comunicações elaborará. De fato, as forças culturais, sociais, políticas e econômicas que direta ou indiretamente estavam representadas nas negociações da Lei da TV a Cabo estariam também direta ou indiretamente representadas no Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional.

Deve-se também enfatizar que o Fórum pela Democratização da Comunicação alcançou importante vitória no processo, qual seja a de ser reconhecido como o representante da sociedade civil no setor. De fato, após vários anos de relativo insucesso na busca de participação nos processos decisórios dos poderes legislativo e executivo, particularmente do Ministério das Comunicações, o Fórum aparentemente conseguiu consolidar o reconhecimento, não só oficial como também da ABTA e da Abert, de seu papel social. Ele tinha até então sido parte aceita como legítima apenas nas regulamentações do Conselho de Comunicação Social e da revisão das concessões pelo Congresso Nacional, ambas no âmbito exclusivo do poder legislativo.

Examinemos agora o que cada um dos atores participantes objetivamente perdeu ou ganhou. Tomemos para isso tanto o processo de negociação quanto o conteúdo definido através dessa negociação.

1. No caso do processo a ser seguido, o maior perdedor foi indubitavelmente o Ministério das Comunicações que, além de ser desprezado como possível 'locus' institucional para as negociações, sequer foi ouvido em todo o processo. O espaço onde tinha reinado soberano e único desde sua criação, em 1967, foi na verdade invadido pela Comissão de Comunicação da Câmara dos Deputados que,

aproveitando-se do fato de já existir um anteprojeto de lei sobre o assunto, estabeleceu-se como o 'locus' institucional e político onde as negociações tinham de se processar.

O Minicom foi também vítima de sua própria estratégia de regulamentação dos serviços de TV a cabo. Isto é, agarrando-se ao Código Nacional de Telecomunicações, seus executivos pensavam que seria possível convencer o Congresso e o Governo de que não era necessário elaborar uma nova lei especificamente para o setor. Para eles a solução certa seria a regulamentação da TV a cabo através de Portaria ministerial ou no máximo Decreto presidencial.

Os executivos do Minicom igualmente confiavam no poder da Associação Brasileira de Empresas de Rádio e Televisão-Abert no Congresso, para evitar a aprovação da nova Lei. Tal, contudo, não ocorreu, tendo a Abert, ao contrario, apoiado o acordo final, aparentemente devido ao fato de o Grupo Globo ter-se definido claramente a seu favor. Isolado politicamente na questão, o Ministério tentou preservar formalmente intocada sua autoridade como o braço do Estado no ambiente regulador da industria televisiva lutando por vetos presidenciais à nova Lei. Seus executivos e o novo Ministro (Sérgio Motta) concentraram-se então no veto ao dispositivo que determina o Conselho de Comunicação Social do Congresso como consultor para regulamentos complementares a cargo do Ministério. Quando decidiu não vetar qualquer artigo da Lei, o Presidente da Republica subtraiu mais um bloco das fundações do Minicom e ajudou a consolidar o relativo enfraquecimento deste, no setor.

O vitorioso na questão do processo foi o Congresso Nacional e também o Fórum, este último porque uma vez que alimentava grande desconfiança dos executivos do Ministério, este queria vê-lo completamente fora do processo de negociação. A ausência da Abert nas negociações - ela somente foi incluída nas reuniões finais - a rigor não representa uma derrota já que ela tem buscado sempre se caracterizar como representante dos empresários de radiodifusão, excluídos dai outros serviços de TV e rádio.

2. Em termos do conteúdo da Lei, o Fórum pela Democratização da Comunicação foi vitorioso principalmente por ter conseguido incluir no projeto de Lei dois importantes dispositivos que defendia: (a) o Conselho de Comunicação

Social como um proeminente ator na implementação da Lei da TV a cabo; (b) os conceitos de única e pública rede de telecomunicações, a ser assim mantida mesmo quando haja investimentos e propriedade privados na área.

A ABTA, por sua vez, conseguiu uma vitória estrondosa em termos de conteúdo: tendo iniciado as negociações numa situação em que a própria existência do operador privado era inaceitável para a Telebras e setores do Fórum, ela ao final tinha ganho a exclusividade da exploração dos serviços de TV a cabo para operadores privados. E mais: com algumas empresas - a Multicanal, por exemplo - esgotadas em termos de capacidade de investimento financeiro, ela igualmente conseguiu quebrar o tradicional nacionalismo da indústria televisiva brasileira, conquistando a possibilidade legal de haver até 49 por cento de investimento de capital estrangeiro nas empresas operadoras. Também no caso da construção de redes privadas a ABTA conseguiu ser relativamente vitoriosa: embora as redes que os operadores venham a construir só possam ser utilizadas para serviços de TV a cabo e tenham de se integrar às redes de telecomunicações estatais, eles estão reconhecidos como proprietários de suas próprias redes e podem cobrar preços de mercado por seu uso, inclusive quando o cliente for uma estatal.

Os grandes perdedores, em termos de conteúdo, foram indubitavelmente o Minicom e a Telebras. O primeiro basicamente por que não queria, em nenhuma hipótese, a existência da Lei, e muito menos o Conselho de Comunicação Social, como consultor para suas portarias regulatórias. A Telebras por que começou as negociações querendo impor-se como único operador de TV a cabo no país e único proprietário de redes de telecomunicações, e terminou aceitando a exclusividade do mercado para operadores privados e a parceria destes na construção e propriedade de redes.