

Parte III - Comparando países. Análise temática das regulamentações

9. A presença do Estado

Othon Jambeiro

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

JAMBEIRO, O. A presença do Estado. In: *Regulando a TV: uma visão comparativa no Mercosul* [online]. Salvador: EDUFBA, 2000, pp. 127-141. 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-NonCommercial-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 Presença do Estado

9

Este capítulo destaca as principais determinações presentes na legislação de cada país, que evidenciam a permanência de forte interferência estatal no ambiente regulatório da TV. Visa-se nele analisar o modo como a regulamentação permite essa interferência. No intuito de facilitar a compreensão, a análise segue a seguinte ordem: primeiramente analisamos o papel central que os governos nacionais assumem na regulamentação, as prerrogativas atribuídas ao Poder Executivo, os critérios utilizados na escolha dos candidatos à concessão, e o poder fiscalizador dos serviços de radiodifusão; em seguida são analisados os dispositivos relativos à programação e à publicidade; por fim, mostramos como os mecanismos de controle estatal se consolidam através da imposição de infrações e penalidades.

Atribuições Gerais do Estado

No mundo inteiro o sistema de atribuição de canais de TV funda-se em atos administrativos de concessão, permissão ou autorização, já que o espectro eletromagnético é considerado um bem público, cuja exploração deve ser coordenada pelo Estado ou por órgãos reguladores aos quais esta condução é atribuída. Nas regulamentações analisadas neste estudo o Poder Executivo detém uma posição privilegiada, na medida em que é dele, nos países do Mercosul, a prerrogativa de outorgar as concessões.³⁷ Apenas no Brasil o Congresso Nacional participa do processo, homologando as concessões feitas pelo Presidente da República ou pelo Ministro das Comunicações³⁸ e aprovando a não renovação de concessões. Na Argentina a função correspondente à do Ministério brasileiro é desempenhada pelo Comité Federal de Radiodifusión³⁹, órgão cuja direção colegiada é designada pelo Poder Executivo. No Paraguai, todas as medidas são tomadas pela Comisión Nacional de Telecomunicaciones, dirigida por cinco membros designados pelo Poder Executivo⁴⁰.

Deve-se ressaltar que no Brasil a possibilidade de reverter esse quadro regulatório ficou ainda mais difícil a partir de 1988. A determinação que atribui ao Presidente da República a competência de conceder os canais de TV tornou-se dispositivo constitucional e portanto só pode ser alterada se a Constituição for submetida à revisão⁴¹.

Nos quatro países o espectro eletromagnético é de domínio público, sob administração do Estado. Dessa forma, as estações radiodifusoras não detêm direito de posse sobre as frequências que lhes são consignadas⁴².

A questão das renovações das concessões na legislação brasileira merece um destaque especial, na medida em que não tem paralelo na regulamentação dos outros países e constitui um instrumento de reforço da autoridade do Parlamento Nacional. O artigo 223 da Constituição de 1988 condiciona a não renovação de quaisquer concessões ao voto de dois quintos dos parlamentares. Na prática, isto significou tornar quase impossível não renovar uma concessão: *“Primeiro porque muitos parlamentares são concessionários de emissoras de rádio e TV; segundo porque se já é muito difícil reunir dois quintos deles para deliberar sobre questões não vitais para o país ou para seus interesses partidários, muito mais difícil ainda será juntá-los para deliberar contra seus interesses pessoais. Além disso, mesmo sendo o quorum conseguido, é difícil imaginar a maioria esmagadora dos parlamentares votando contra si próprios ou seus colegas.”* (Jambeiro, 1996).

O Estado também se reserva privilégios na execução dos serviços de radiodifusão. No Uruguai a Lei estabelece que o Servicio Oficial de Radiodifusión (Sodre) goza de preferência sobre os particulares tanto na consignação de canais, como no que se refere às condições de instalação e funcionamento (*Lei 14.670/77, art. 2*). A legislação brasileira dá preferência às pessoas de direito público interno e às universidades (*Lei 4.117/62, art. 34, parágrafo 2*). No Paraguai, no entanto, a regulamentação assegura a igualdade de acesso entre todos os pretendentes ao uso e à prestação dos respectivos serviços (*Lei 642/95, art. 2*).

Nesse aspecto a legislação argentina é diferente das demais. O Estado evita a exploração direta, atuando somente em áreas de fomento e fronteira, nas quais a

atividade privada não preste o serviço (art. 10 Lei 22.285/80). Mas isto somente em casos extremos porque a legislação incentiva a exploração comercial nestas áreas por meio de isenção de pagamento de impostos e de facilidade de créditos (art. 100 e 104 da Lei 22.285/80).

Considerando que os serviços de radiodifusão são caracterizados como de interesse público, o ato de concessão é um pacto de confiança entre o Estado e os concessionários. O primeiro certifica-se da idoneidade moral e econômica destes últimos e lhes concede o direito de explorar um canal de TV em benefício próprio, desde que garantam cumprir as obrigações estabelecidas na Lei.

No Uruguai, por exemplo, o requerente da concessão deve apresentar um informe pormenorizado sobre seus planos e projetos em relação à maneira de encarar a exploração da radiodifusão. Ele deve informar o horário mínimo de funcionamento, a programação, os enfoques, a filosofia e os objetivos, sendo posteriormente submetido ao exame da Dirección Nacional de Comunicaciones (*Dec.734/78, Art.8, 'g'*). A legislação uruguaia também determina que os diretores, gerentes e demais responsáveis pela condução e orientação da emissora, preencham os mesmos requisitos exigidos dos solicitantes da concessão (*Dec.734/78, Art.11*). Além disso o pretendente à concessão deve declarar formalmente que aceita a forma de governo estabelecida na Constituição do país (Decreto 350/86)⁴³.

Exercendo seu poder regulatório, o governo chega a intervir até mesmo na designação dos profissionais que devam ocupar os principais cargos nas estações radiodifusoras. A nomeação da diretoria e da gerência das empresas de TV, no Brasil e na Argentina, deve ter a aprovação, respectivamente, do Ministério das Comunicações e do Comité Federal de Radiodifusión⁴⁴.

A execução dos serviços de radiodifusão é diretamente supervisionada pelos órgãos reguladores de cada país. De acordo com as legislações do Brasil e do Paraguai as concessionárias são obrigadas a facilitar a fiscalização e fornecer todas as informações que lhes forem solicitadas⁴⁵. A regulamentação brasileira ainda destaca que para cada espécie de serviço de radiodifusão corresponderá uma concessão ou

permissão distinta, que será considerada isoladamente para efeito de fiscalização (Dec.52.795/63, Art.18).

No Paraguai os detentores de concessão também devem estabelecer mecanismos eficientes de recepção de queixas e reparação das falhas, informando, em seguida, à Comisión Nacional de Telecomunicaciones o número de reclamações, assim como o resultado das providências tomadas (Lei 642, Art.84). Esta medida é importante pois permite a participação da sociedade, mesmo que muito pequena, na fiscalização dos serviços de radiodifusão.

No Uruguai a legislação determina que quando surgirem inconvenientes à fiscalização da DNC, a Justiça e a Força Pública podem ser chamadas a intervir. Nesses casos a comprovação de resistência por parte dos concessionários ocasiona a suspensão imediata das emissões.

Os órgãos reguladores também devem ser consultados no caso de qualquer modificação de equipamentos que possa afetar as condições técnicas das estações. A preocupação em evitar interferências técnicas recebe um tratamento especial na regulamentação, já que é em função da ocorrência destas que se origina outro tipo de interferência, a governamental. Além de não ser possível a realização de duas transmissões na mesma frequência, a obtenção de uma boa recepção pressupõe a existência de um espaço livre isolando cada sinal no espectro eletromagnético. Dessa forma o Estado deve administrar o uso ordenado do espectro a fim de garantir a qualidade das emissões de TV.

No Brasil, por exemplo, o Ministério das Comunicações pode restringir o emprego de uma nova frequência, visando evitar interferências e tirar melhor proveito das que já tenham sido consignadas (Dec.52 795/63, Art.22) . Além disso, as frequências podem ser substituídas ou submetidas à revisão, por motivo de ordem técnica, defesa nacional ou necessidade dos serviços federais (Dec.52.795/63, Art.23). A legislação determina a interrupção imediata das irradiações das emissoras caso seja observada interferência prejudicial (Dec. 52.795/63, Art.49). O Ministério das Comunicações também se encarrega do estabelecimento de normas e especificações

para a fabricação e uso de quaisquer instalações ou equipamentos elétricos que possam vir a causar interferência nas transmissões (Dec. 52.795/63, Art.50) .

Em determinadas circunstâncias, os serviços de radiodifusão também podem ser utilizados no sentido de colaborar com as necessidades de segurança nacional, a exemplo do que a legislação brasileira estabelece no artigo 64 do Decreto 52.795/63: *“Durante estado de sítio ou em caso de calamidade pública, tendo em vista as necessidades da segurança nacional, a execução dos serviços de radiodifusão, em todo o território nacional, ficará sujeita às normas que forem expedidas.”*

O artigo 87 do mesmo decreto acrescenta que *“na preservação da ordem pública e no interesse da segurança nacional, as emissoras de radiodifusão poderão ser convocadas para a formação de redes, visando à divulgação de assuntos de relevante importância”*.

No caso da cabodifusão brasileira, a Lei do Cabo (8.977), especificamente no Capítulo I (Dos Objetivos e Definições) e no Capítulo IX (Da Proteção ao Serviço de Radiodifusão), faz referências ao controle dos sinais de comunicação eletromagnético, estabelecendo que o Serviço de TV a Cabo terá por base uma política que deverá buscar sua integração ao Sistema Nacional de Telecomunicações, devendo-se valorizar a participação da Anatel (que atua como principal órgão regulador), do setor privado e da sociedade em regime de *“cooperação e complementaridade”*. Nos regulamentos e normas sempre deverá ser levado em consideração que o serviço de radiodifusão sonora e de imagens *“é essencial à informação, ao entretenimento, à educação da população”*; sendo assim, deve *“adotar disposições que assegurem o contínuo oferecimento do serviço ao público”* (art. 38). Dentre os objetivos do serviço de TV a Cabo está a promoção da cultura universal e nacional, da diversidade de fontes de informação, do lazer, do entretenimento, da pluralidade política e do desenvolvimento social e econômico do país (Art. 3º).

O art. 4º da Lei 8977, no seu parágrafo primeiro, garante o caráter essencialmente privado da operação do serviço, além de listar as noções que devem orientar a formulação de políticas e o desenvolvimento do serviço (Rede Única, Rede

Pública, participação da sociedade, operação privada e coexistência entre as redes privadas e das concessionárias de telecomunicações).

Todos os serviços de comunicações brasileiros estão subordinados à Anatel exceto a radiodifusão que segue regulada pelo Ministério das Comunicações.

No Brasil, o processo de concessão fica a cargo da Anatel. É ela quem deve outorgar as concessões, permissões, licenças e autorizações; fiscalizar a prestação do serviço e determinar os parâmetros técnicos, exercendo inclusive controle sobre as finanças, definindo os níveis tarifários.

A legislação argentina, por sua vez, dá margem a uma maior intervenção governamental, e aborda o assunto da seguinte forma no artigo 7º da Lei 22.285/80: *“Los servicios de radiodifusión deberán difundir la información y prestar la colaboración que les sea requerida, para satisfacer las necesidades de la seguridad nacional. A esos efectos el Poder Ejecutivo podrá establecer restricciones temporales al uso y la prestación de todos los servicios previstos por esta Ley.”*

Programação e Publicidade

A regulamentação da TV interfere também no conteúdo da programação. Particularmente nas legislações do Uruguai da Argentina e do Paraguai ainda permanecem determinações originárias das ditaduras militares por que passaram ambos os países. No Paraguai, por exemplo, controle governamental da programação prever a obrigatoriedade das concessionárias apresentarem a programação à CONATEL. No Uruguai a regulamentação é tão anacrônica e absurda que não eliminou o artigo que exige que as emissoras entreguem sua programação semanal à Dirección Nacional de Comunicaciones com sete dias de antecedência da emissão de qualquer programa; e comuniquem as modificações até 24 horas antes da data da transmissão (*Dec. 734/78, art. 34*).

O artigo 31 do Decreto 734 também determina que as emissoras são obrigadas a gravar determinados programas, por solicitação da DNC. Além disso, estão compulsoriamente obrigados a gravar: (1) programas em idioma estrangeiro; (2)

informativos; (3) comentários, entrevistas polêmicas ou diálogos que contenham informação sobre a política e a problemática nacional e internacional. A gravação dos primeiros, com a tradução correspondente, deverá ser conservada por dez dias. Os demais serão arquivados durante cinco dias.

Na Argentina o Comité Federal de Radiodifusión pode ordenar a suspensão preventiva de qualquer programa que a princípio constitua violação da Lei (*Lei 22.285/80, Art.89*). Tal medida é arbitrária e repressora, na medida em que institui a censura dos programas sem, no entanto, especificar os casos de violação que ocasionariam a suspensão.

No Brasil o controle é exercido sempre posteriormente a emissão, sendo os radiodifusores responsabilizados pelos excessos cometidos. A Lei de Imprensa brasileira 5.250/67 estabelece que *“as empresas permissionárias ou concessionárias de serviços de radiodifusão deverão conservar em seus arquivos, pelo prazo de 60 dias, e devidamente autenticados, os textos dos seus programas, inclusive noticiosos. Os programas de debates, entrevistas ou outros que não correspondam a textos previamente escritos, deverão ser gravados e conservados pelo prazo, a contar da data da transmissão, de 20 dias, no caso de permissionária ou concessionária de emissora até 1 kw, e de 30 dias, nos demais casos” (Art.58)*.

O artigo 18 da Lei 22.285/80 da Argentina especifica o tratamento que deve ser dado à informação:

“La libertad de información tendrá como únicos límites los que surgen de la Constitución Nacional y de esta Ley. La información deberá ser veraz, objetiva y oportuna. El tratamiento de la información por su parte, deberá evitar que el contenido de ésta o su forma de expresión produzca conmoción pública o alarma colectiva. La información no podrá atentar contra la seguridad nacional ni implicar el elogio de actividades ilícitas o la preconización de la violencia en cualquiera de sus manifestaciones. Las noticias relacionadas con hechos truculentos o repulsivos, deberán ser tratadas con sobriedad, dentro de los límites impuestos por la información estricta”.

Considerando que a Lei foi promulgada no período da ditadura, infere-se que o dispositivo acima dá margem à censura, impedindo a divulgação das ações ‘truculentas e repulsivas’ cometidas pelos próprios militares.

No Paraguai, os programas de interesse nacional devem ser transmitidos pelos canais do Sistema de Círculo Fechado de Televisão a cores por Cabo. Sendo que os programas difundidos devem constituir-se em um alto grau de expoente cultural, difundindo valores culturais e visando o desenvolvimento do nível moral e intelectual da população. Os programas devem, assim, buscar contribuir para a formação e consolidação da unidade espiritual da Nação, em harmonia com a política do Governo em relação a educação e cultura públicas. Para a retransmissão de sinais de Tv a Cabo, de uma ou mais estações de TV aberta, estas devem obter a permissão do proprietário dos programas e a autorização do Organismo Oficial Competente para sua difusão. O serviço de radiodifusão do estado é realizado pela Sub-Secretaria de Informações.

A estação de radiodifusão do Estado, situada em região onde não exista estação privada, poderá retransmitir, sem encargo, programas de qualquer estação de radiodifusão privada. Os programas de radiodifusão de frequência com destino ao exterior serão realizadas pelo Estado, sendo que as estações privadas só poderão prestar este serviço mediante autorização especial do Organismo Oficial Competente (Dec. 9892/95 Art. 32 .4 , 177,178,179).

No que se refere aos programas veiculados pelas TVs educativas, o Decreto 236/67 do Brasil impõe a seguinte limitação: “*Art.13 - A televisão educativa se destinará à divulgação de programas educacionais mediante a transmissão de aulas, conferências, palestras e debates*”. Esta medida não reconhece as diversas possibilidades oferecidas pelo meio, restringindo o formato dos programas às modalidades convencionais de ensino.

O Estado também interfere na vida econômico-financeira das emissoras, na medida em que delimita o tempo destinado à publicidade em suas programações. As legislações do Brasil e do Uruguai fixam o limite de 15 minutos de anúncios a cada hora de transmissão, ou seja 25% do total da programação diária.⁴⁶ No Uruguai as

empresas situadas fora do departamento de Montevideu podem utilizar até 30% da programação com anúncios publicitários, o que só é permitido às outras estações em períodos de incremento comercial.⁴⁷ No entanto, nesse país os limites à publicidade não têm validade na prática e são ignoradas pelas empresas de TV.

No caso do Paraguai, as estações de radiodifusão devem realizar emissão de publicidade comercial sempre que o caráter e a forma da publicidade, assim como sua percentagem com relação ao total de horas do serviço, não venham a afetar a qualidade e a hierarquia dos programas. Os espaços de publicidade devem ser negociados diretamente com os anunciantes ou com as agências de publicidade. Uma característica importante, em relação à publicidade no Paraguai, é que o monopólio dos espaços de publicidade de uma estação de radiodifusão é proibido, sendo que as emissões de caráter publicitário (assim como político, gremial ou religioso) não podem predominar na programação. Contradizendo, assim, as finalidades⁴⁸ do serviço de radiodifusão (Dec.9892 - Arts.186 itens h, i, j - 187).

A legislação argentina é menos generosa, estabelecendo um percentual de 20%. Além disso, ao contrário dos outros dois países, na Argentina a promoção de programas da própria emissora é computada como propaganda. Nesse aspecto o controle governamental é mais rígido como pode ser observado na determinação que obriga as concessionárias a contratar somente os anunciantes e as agências de publicidade previamente registradas no Comité Federal de Radiodifusión⁴⁹.

No que se refere às emissoras diretamente vinculadas ao Estado, o Brasil proíbe a veiculação de publicidade ou mesmo de patrocínio nas TVs⁵⁰. Na Argentina, ao contrário, é permitida a emissão de publicidade na televisão oficial do Estado, a 'Argentina Televisora Color' (Lei 22.285/80 art.114). O Uruguai também permite a veiculação de anúncios na TV pública, embora isto não esteja previsto na legislação. É importante ressaltar que 20% da publicidade oficial daquele país é exclusivamente destinada ao Sodre, o serviço estatal de radiodifusão. O Paraguai não possui nem jamais possuiu TV estatal.

De acordo com a Constituição do Brasil a propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, medicamentos e terapias, está sujeita a restrições legais e deve

conter, quando necessário, advertências sobre os malefícios decorrentes de seu uso (Const./88, Art.220, parágrafo 4). A legislação Argentina, por sua vez, proíbe a transmissão de anúncios que: (1) Incluam excessos de volume ou de velocidade de imagens e de expressão oral; (2) refiram-se a produtos medicinais cuja venda não tenha sido previamente autorizada pelo órgão competente da saúde pública ou cujo expêndio só tenha sido autorizado via receita; (3) promovam programas para maiores dentro do horário de proteção ao menor, através da transmissão de imagens ou cenas que despertem reações ou expectativas inconvenientes ou constituam uma apelação abusiva à credulidade (*Dec. 286/81, Art.4*).

No Brasil, o controle governamental da programação dos serviços de TV a Cabo está centrado em duas vertentes:

1- Na garantia da multiplicidade da oferta, através do estabelecimento da obrigatoriedade do fornecimento dos canais básicos de utilização gratuita e dos canais destinados a prestação eventual e permanente de serviços; e,

2- na implementação de políticas econômicas voltadas para o desenvolvimento privado deste serviço, através da garantia da liberdade programática (canais de livre programação), onde a intervenção governamental, em relação a controle dos programas, é quase inexistente, estando a critério da operadora a escolha da programação.

Os mecanismos de proteção ao menor recebem uma atenção especial na Argentina. Os programas para maiores de 18 anos, assim qualificados por autoridade competente, não podem ser exibidos. A Lei também determina que os programas destinados especificamente a jovens e crianças *deverão “adecuarse a las necesidades de su formación” (Lei 22.285/80, Art.17)*.

No Brasil o estado apenas informa a natureza dos programas, as faixas etárias a que sua exibição não é recomendada, e os horários em que sua apresentação se mostre inadequada (*Const./88, Art.220, parágrafo 3, I*). Segundo a Constituição, a Lei federal também deve estabelecer meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas e da propaganda de produtos que

lhes provoquem algum tipo de dano (*Const./88, Art.220, parágrafo 3, II*). No entanto, este dispositivo até hoje não foi regulamentado.

Infrações e Penalidades

O controle estatal sobre os serviços de radiodifusão é assegurado em última instância através da punição dos abusos cometidos pelas estações radiodifusoras. As legislações analisadas prevêm as penas de multa, suspensão e cassação. No Paraguai, Uruguai e Argentina, o ‘llamado de atención’ e o ‘apercibimiento’ são incluídos como sanções. Apesar destas punições não aparecerem formalmente discriminadas na legislação do Brasil, o parágrafo 1º do artigo 59 da Lei 4.117/62 fixa que “*nas infrações em que, a juízo do Ministério das Comunicações não se justificar a aplicação de pena, o infrator será advertido, considerando-se a advertência como agravante na aplicação de penas por inobservância do mesmo ou de outro preceito desta Lei*”. A gravidade da falta, os antecedentes da entidade faltosa e os casos de reincidência específica também são levados em consideração na definição das penalidades.

Segundo a legislação brasileira os responsáveis pela condução das emissoras também podem sofrer detenção de 1 a 2 anos e os operadores profissionais ou amadores, punidos com a suspensão de seus certificados (*Lei 4117/62, Art.58*). Na Argentina os ‘actuales’ podem ser penalizados com suspensão (proibição de atuar na emissora de radiodifusão por um período de 30 dias a 5 anos) ou com a cassação da habilitação prevista no artigo 88 da Lei 22.285/80: “*La inhabilitación de actuales consistirá en la prohibición de actuar en cualquier estación de radiodifusión hasta un máximo de treinta años*”. Deve-se ressaltar que segundo o artigo 56 do Decreto 286/81 são considerados ‘actuales’ as pessoas que habitual ou acidentalmente, apresentem, conduzam, interpretem ou participem de programas ou anúncios publicitários. Ou seja, o Estado através dessa norma institui o controle sobre qualquer pessoa que apareça na televisão.

No Paraguai o estabelecimento da pena de cassação prevê a unanimidade de votos dos membros da Comisión Nacional de Telecomunicaciones.

A lei argentina difere das demais ao introduzir, através do art. 84, da Lei 22.285/80, a suspensão da publicidade: “*La suspensión de publicidad importará la prohibición de transmitirla desde una hora hasta treinta días de programación*”. A principal inovação da regulamentação argentina é, no entanto, a inclusão no artigo 90 da Lei 22.285 de disposição que obriga as emissoras a comunicar ao público as sanções impostas pelo Comité Federal de Radiodifusión, quando se tratar de suspensão de publicidade, suspensão dos ‘actuantes’, cassação da habilitação ou suspensão dos programas. A não obediência desse dispositivo é considerada falta grave⁵¹.

No caso específico da TV a cabo brasileira, as penalidades podem variar de advertência à multa e até a cassação da concessão⁵², de acordo com as circunstâncias, com a graduação e com a reincidência específica dos casos. Cabe à Anatel notificar o Ministério das Comunicações sobre as infrações constatadas na fiscalização, devendo o mesmo notificar a concessionária, dentro do prazo de 15 dias, para a mesma preparar a defesa. A pena de cassação só é colocada em prática após sentença judicial (Cap. X Art.41 Parágrafo Único).

As penas de multas⁵³ podem variar de 10% do preço da outorga na proposta, descontado do valor da perda da garantia, até 05 (cinco) vezes o valor ofertado pela outorga. Pode também ocorrer suspensão temporária e impedimento de contrato com o Ministério das Comunicações, sendo que o tempo máximo de cassação é de 02 (dois) anos, de acordo com a Minuta de Edital de TV a Cabo/97 (item 13.2 alínea c).

No que se refere à infrações e penalidades, a legislação do Brasil é sem dúvida a mais extensa e minuciosa, definindo a sanção a ser aplicada à cada infração praticada. No Paraguai apenas os casos considerados faltas graves são discriminados com suas respectivas punições. Os outros países não revelam a mesma preocupação com a precisão, permitindo que o Estado intervenha de modo arbitrário.

Controle de Propriedade

As legislações dos países do Mercosul limitam, em alguns dos seus artigos, o número de licenças concedidas a uma só pessoa. A existência destes dispositivos legais revela a preocupação quanto à formação de monopólios e oligopólios de meios de comunicação. A Constituição brasileira de 1988 diz, no art. 220, quinto parágrafo, que “*Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente ser objeto de monopólio ou oligopólio*”. Semelhante mas não tão clara disposição já estava presente no artigo 12 parágrafo 7 do Dec. 236/67⁵⁴, que alterou a regulamentação da radiodifusão.

Neste aspecto a Argentina constitui exceção em relação aos demais países do Mercosul. A Lei 23.696, chamada Lei de Reforma do Estado, aboliu a norma presente no artigo 45 da Lei 22.285, que proibia a propriedade de várias empresas pelo mesmo grupo.

O artigo 43 da Lei 22.285 da Argentina permite que uma pessoa tenha direito a, no máximo, quatro licenças para explorar os serviços de radiodifusão. O Decreto paraguaio 9.892/95 dá direito a um mesmo licenciário explorar apenas uma estação de televisão. No entanto, embora não tenha sido formalmente revogado, esse decreto perdeu a validade com a promulgação da Lei 642. De acordo com esta última cabe à Conatel fixar o número de licenças concedidas a uma pessoa física. Nesse aspecto a lei paraguaia dá margem à concentração de meios e confere à Conatel um poder arbitrário e discriminatório. Na legislação uruguaia está determinado que uma pessoa não pode ser beneficiada com mais de três freqüências⁵⁵.

Além de proibir a formação de redes o Decreto-Lei brasileiro 236/67 estabelece que cada entidade só poderá ter concessão para executar serviços de radiodifusão em dez estações em todo o país, sendo no máximo cinco em VHF e duas por estado. Para contornar esta norma legal as redes de televisão utilizam como alternativa as afiliadas. Elas estabelecem acordo operacional no qual a emissora principal pode ter ou não participação societária e a afiliada se obriga a seguir as determinações técnicas, financeiras e de programação da principal (Almeida & Araujo, 1995: 182).

A Lei 8.977 estabelece que nenhuma norma pode contrariar o princípio de multiplicidade da oferta do serviço. A livre concorrência é um conceito que permeia as políticas públicas para o setor de telecomunicações. O Decreto 2206/97, que regulamenta a Lei 8.977, atribui ao Ministério das Comunicações o estabelecimento de normas que venham a coibir abusos de poder econômico e que promovam e estimulem a livre concorrência (art. 8, IV e V). No Decreto 2.338, que regulamenta a Anatel, dentre as atribuições da agência está a de garantir a competição e a de *“impedir a concentração econômica no mercado, restrições, limites ou condições a empresas ou grupos empresariais quanto à obtenção e transferência de concessões, permissões e autorizações”* (Art.17 item III). A função do Estado de garantir a diversidade empresarial no setor também está presente nos outros marcos normativos relacionados ao serviço de TV a cabo, como a Lei Geral de Telecomunicações (Artigos 2, 5, 6, 7, 70, 71, 126, 127 e 129), a Norma do Serviço de TV a cabo e os editais para novas licitações de 1997.

O controle da propriedade das concessionárias também está orientado pelos dispositivos que restringem as condições de participação de grupos ou empresas, através dos limites de áreas para prestação de serviços⁵⁶, da proibição de práticas monopolistas e dos limites à propriedade cruzada.

Ainda que as leis estabeleçam artigos contra a formação de monopólios e a concentração de meios, as empresas beneficiadas com concessões sempre encontram uma maneira de burlar as normas legais. No Brasil existem dois casos históricos, embora não únicos: 1) os Diários e Emissoras Associados, que pertenciam a Assis Chateaubriand, e que reuniam revistas, jornais, emissoras de rádio e TV, agências de notícias e de publicidade, editoras, entre outras, um conglomerado multimídia que dominou o mercado até meados dos anos 60; e 2) as Organizações Globo, um conglomerado que concentra suas atividades na exploração de TV aberta e por assinatura e que reúne empresas de rádio, revistas, agências de notícias, etc.

Limitações ao Uso das Concessões

As legislações brasileira, uruguaia, paraguaia e argentina contêm diversos artigos limitando as ações das emissoras em relação à transferência tanto de cotas e ações quanto de licenças.

O Código Brasileiro de Telecomunicações, no artigo 38, alínea 'g', estabelece restrições quanto à participação de uma mesma pessoa na direção de mais de uma empresa de radiodifusão, numa mesma localidade. Da mesma forma, uma pessoa não pode exercer função de diretor ou gerente de empresa concessionária de radiodifusão se estiver gozando de imunidade parlamentar ou de foro especial (art. 38, § único). Isto significa que um deputado, por exemplo, pode ser proprietário de uma concessionária mas não pode exercer cargo de direção na mesma. Estas determinações foram posteriormente ratificadas pelo artigo 14 parágrafo 3 do Regulamento 52.795/63 e pelo artigo 12 parágrafos 3 e 5 do Decreto-Lei 236/67.

Uma outra norma foi instituída pelo artigo 222, parágrafos 1 e 2 da Constituição brasileira de 1988, e refere-se à participação de pessoa jurídica no capital social da empresa de radiodifusão. De acordo com esse dispositivo constitucional, somente partidos políticos e sociedades cujo capital pertença com exclusividade e seja nominal a brasileiros podem participar do capital de empresas concessionárias. Mesmo assim, não terão direito a voto, e sua participação não poderá ser superior a 30% do capital.

A lei uruguaia não deixa clara a proibição quanto à participação de uma mesma pessoa em outra estação de radiodifusão. O artigo 8, alínea h, do decreto 734/78, tem a seguinte redação: “*Declarar si tienen participación en otras estaciones de radiodifusión y en caso afirmativo indicarla detalladamente*”.

Na legislação paraguaia não existe nenhum artigo limitando a participação de proprietários ou dirigentes em outras empresas de radiodifusão.

Os órgãos reguladores são bastante expressivos em todas as legislações quando tratam da transferência de licenças, de cotas ou ações. Qualquer modificação na direção das empresas radiodifusoras necessita de prévia autorização desses órgãos.

No Uruguai estas determinações são expressas no artigo 15 do decreto 734/78, que diz ser terminantemente proibida a transferência de titulares sem a autorização do Poder Executivo⁵⁷. No Paraguai, as normas relativas à transferência são encontradas tanto na lei quanto no decreto que a regulamentou. Conforme o artigo 63 do Decreto 14.135 transferência de cota ou ação, ou alteração de diretoria não podem ser realizadas antes da instalação e funcionamento da estação e sem prévia autorização da *Comisión Nacional de Telecomunicaciones*⁵⁸.

A lei Argentina é mais rigorosa que as demais, uma vez que estabelece que as ações ao serem transferidas têm que ser nominativas, e após autorização do Comité Federal de Radiodifusión, ou do Poder Ejecutivo Nacional (art. 46, alínea f, Lei 22285). Quanto à transferência de licenças, a lei é taxativa: são intransferíveis e se adjudicarão a uma pessoa física⁵⁹.

Em se tratando do prazo para concessões, as legislações dos quatro países estabelecem prazos semelhantes, diferindo apenas quanto à sua prorrogação. No caso do Brasil, os artigos 27 e 177 do Decreto 52.795/63 dizem que o prazo de concessão é de quinze anos para o serviço de radiodifusão, renovável pelo mesmo período. Na Lei Argentina o prazo é igual ao do Brasil, porém é estabelecido que as empresas localizadas nas áreas de fronteira e fomento explorarão o serviço por um período de 20 anos, prorrogável em ambos os casos uma única vez por dez anos. Já o Paraguai reduz o prazo de concessão para dez anos, mantendo o mesmo tempo de prorrogação da Argentina⁶⁰.

O caso do Uruguai é totalmente ímpar em relação às demais Leis, uma vez que não há prazo determinado por Lei nem por outros regulamentos (Rubio, 199 : 117). Fica então subtendido que as licenças para radiodifusão são vitalícias, só podendo ser suspensas ou cassadas nos casos de infração à lei.

No Brasil, o processo de concessão para exploração dos serviços de TV a Cabo cabe à Anatel. É ela que efetiva a outorga pelo prazo de 15 anos, que poderá ser renovado por períodos sucessivos e iguais. A Anatel é subordinada ao Ministério das Comunicações, sendo dela a função de órgão regulador das telecomunicações,

devendo elaborar políticas para o setor, visando o interesse público e o desenvolvimento das telecomunicações, assim como fiscalizar a execução dos serviços prestados.

Consta como critério para concessão de TV a Cabo que deve ser apresentado *“IV- a prova de que, pelo menos, 51% do capital social com direito a voto pertença a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos ou a sociedade sediada no País, cujo controle pertença a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos”* (Lei 8.977, Art. 7). O interessado deve comprovar qualificação técnica, financeira, e jurídica, através da comprovação do cumprimento de todas as exigências operacionais dentro do prazo estabelecido. Os candidatos a operar o serviço não podem, também, ser proprietários de empresas que tenham tido a concessão cassada há menos de cinco anos, nem gozar de imunidade parlamentar ou qualquer outro foro especial (Decreto 2206/97, Arts. 20, 21, 22, 23 24,25 26 e 27).

As renovações das concessões são feitas desde que a operadora comprove que atendeu às exigências da concessão e que venha a atender às exigências técnicas e econômicas visando a modernização do sistema. Cabe também à Anatel a regulamentação dos procedimentos para renovação dos serviços, devendo a solicitação da renovação ser feita no mínimo 24 meses antes do término do prazo de concessão. A renovação pode significar o pagamento de uma taxa pelo direito de continuar a explorar o serviço. A Anatel pode *“iniciar novo processo de outorga de concessão para a exploração do Serviço de TV a Cabo, caso não se chegue a um acordo até doze meses antes de expirar o prazo da concessão”* (Lei do Cabo, Art. 89).

As leis do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai mantêm características muito semelhantes no que diz respeito ao controle de propriedade exercido pelos governos nacionais. Mas a legislação paraguaia apresenta-se mais preocupada com a livre concorrência entre as pessoas que pleiteiam e as que já detenham uma licença para explorar o serviço de radiodifusão. Por isso, com a intenção de evitar os abusos que poderiam ser cometidos por alguns titulares de licenças, a Lei 642 e o Decreto 14.135 prescrevem algumas restrições a essas práticas:

“Art. 5. Los servicios de telecomunicaciones se prestan en regimen de libre competencia y de igualdad de oportunidades, permitiendo el libre acceso al aprovechamiento del espectro radioeléctrico. A tal efecto están prohibidas las prácticas empresariales restrictivas de la leal competencia, entendiéndose por tales, entre otros, los acuerdos, actuaciones paralelas o prácticas concertadas entre empresas que produzcan o puedan producir el efecto de restringir, impedir o falsear la competencia. Los titulares de concesiones, licencias y autorizaciones, en ningún caso podrán aplicar prácticas restrictivas de la libre competencia, que impidan una competencia sobre bases equitativas con otros titulares de concesiones, licencias y autorizaciones de servicios de telecomunicaciones”.⁶¹

Como se pode ver, o estado nacional além de ter presença dominante no processo regulatório da radiodifusão, nos países do Mercosul, mantém sob seu estrito controle o acompanhamento e a fiscalização da prestação dos serviços por parte dos concessionários. Mesmo onde e quando órgãos reguladores não situados no interior da administração direta do Estado estão no comando das ações controladoras e fiscalizadoras, estes órgãos são constituídos e se mantêm em estreita vinculação operacional com o Poder Executivo.

Vejamos agora como as regulamentações dos países do Mercosul caracterizam a natureza dos serviços de televisão.