



Othon Jambeiro

a

[tv]

no Brasil do
século XX



EDUFBA

a

[tv]

no Brasil do
século XX

EDITORA DA UFBA

Diretora

FLÁVIA GARCIA ROSA

Conselho Editorial

Titulares

Antônio Virgílio Bittencourt Bastos

Arivaldo Leão Amorim

Aurino Ribeiro Filho

Cid Seixas Fraga Filho

Fernando da Rocha Peres

Mirella Márcia Longo Vieira Lima

Suplentes

Cecília Maria Bacelar Sardenberg

João Augusto de Lima Rocha

Leda Maria Muhana Iannitelli

Maria Vidal de Negreiros Camargo

Naomar Monteiro de Almeida Filho

Nelson Fernandes de Oliveira

Rua Barão de Geremoabo s/n Campus de Ondina

CEP: 40170-290 Salvador-BA

Tel/fax: (71)263-6164

www.edufba.ufba.br



Othon Jambeiro

a

[tv]

no Brasil do
século XX



EDUFBA

Salvador
2002

Pesquisa realizada sob os auspícios do CNPq e
publicada com o apoio do CADCT.

© 2001 by Othon Jambeiro
Direitos para esta edição, cedidos à
Editora da Universidade Federal da Bahia.
Feito o depósito legal.

Capa e projeto gráfico
JOE LOPES

Editoração Eletrônica
JOE LOPES

Revisão
DO AUTOR

Foto da orelha
MAURO COELHO

Jambeiro, Othon.
A TV no Brasil do século XX /
Othon Jambeiro._ Salvador: EDUFBA, 2001.
206 p.

ISBN 85-232-0236-6

I. Telecomunicações I. Título.

CDU: 654:347.836

Sumário

Introdução	09
Primeira Parte	
Capítulo I	
Caminhamos Para Um Único Modelo de TV?	21
Conclusão	31
Segunda Parte	
Capítulo II	
Raízes Históricas da Regulação da TV no Brasil	37
A Revolução de 30 Estabelece o Cenário	40
O Radio Estabelece o Padrão da TV	44
Os Primeiros Anos da TV: Um Lento Começo	49
A Elaboração Regulatória	52
O Decreto Regulador dos Serviços de Radiodifusão	58
O Processo de Licenciamento	63
Conclusão	67
Capítulo III	
O Papel do Governo Militar	73
A Ditadura Militar	74
Estruturando o Ambiente Regulador	80
Consolidando uma rede nacional	87
Rede Globo: Entre a Espada e a Audiência	93
Conclusão	101
Capítulo IV	
A Resultante Estrutura Industrial da TV no Brasil	106
O Sistema de Afiliação	107
A Programação das Redes	109
Programas de Informação	110
Programas de Entretenimento	111
Telenovelas: Vendendo Ilusões	113
Os Serviços de TV por Assinatura	117
A TV Não-Comercial	118
Radiobrás	119
TV Educativa	120
Conclusão	122

Capítulo V	
A TV e a Constituição de 1988	125
A Constituição de 1934: Limitando os Poderes de Vargas	126
A Constituição de 1937: Ampliando os Poderes de Vargas	130
A Constituição de 1946 e os Limites da Democratização	132
A Constituição de 1967: Constitucionalizando a Ditadura	134
A Constituição de 1988 e sua Inspiração	137
A Constituinte de 1987/88	140
A Regulação da TV no Processo Constituinte	143
Regulando a TV sob a Nova Constituição	152
Conselho de Comunicação Social	153
Resoluções 01/90 da Câmara e 39/92 do Senado	155
Conclusão	157

Terceira Parte

Capítulo VI	
O Novo Ambiente Regulador	167
Quem é Quem no Ambiente Regulador da TV	168
ABERT – Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e TV	169
ABTA - Associação Brasileira de TV por Assinatura	173
O Fórum pela Democratização da Comunicação	177
A Igreja Católica	183
O Ministério das Comunicações	185
O Parlamento	191
Conclusão	197

Capítulo VII	
O Processo Regulatório da TV a Cabo e seu Produto	202
Prelúdio a Batalha Principal	203
TVA - Serviços Especiais de TV por Assinatura	203
DisTV - Distribuição de Sinais de TV por Meios Físicos	204
MMDS - Multipoint Multichannel Distribution of TV Signals	205
A Batalha Principal	206
O Conteúdo Resultante: a Lei da TV a Cabo	211
Conclusão	214
Conclusões Finais	223
Notas	242
Bibliografia	247

Introdução

No contexto do mundo contemporâneo a crença no mercado e a descrença no Estado-nação está em crescimento. Diz-se que as sociedades hoje têm pouca necessidade do Estado porque o mercado permite às pessoas interagirem num regime que combina liberdade e ordem, desde que o Estado lhes garanta proteção legal. Assim, a norma deveria ser a máxima desregulamentação, e a intervenção do governo tolerada apenas quando fosse necessária para que se obtivesse um importante objetivo público impossível de ser conseguido pelo livre mercado.

Muitos autores, de diversificadas visões ideológicas, vêm argüindo que mudanças no cenário mundial estão influenciando profundamente o modo de organizar e operar os mídia. Em conseqüência, eles estariam sob permanente pressão para serem cada vez mais explorados de acordo com os mecanismos de mercado. A propriedade e o uso dos mídia deveriam, portanto, ser completamente desregulamentados ou pelo menos re-regulamentados de modo mais concordante com o pensamento liberal.

Os autores mais próximos do liberalismo argumentam que algumas mudanças nacionais e internacionais, como a globalização de companhias multinacionais, a conglomeração de grandes grupos econômicos, e o rápido desenvolvimento científico e tecnológico tornaram quase inaplicáveis as tradicionais razões para a regulamentação da indústria da TV. Em tal internacionalizado mercado, onde os processos decisórios e de implementação vem se tornando externos a todos e a cada um dos países existentes, os Estados nacionais estão tendo seu espaço para impor decisões unilaterais cada vez mais limitado.

Na verdade, Estados-Nações estão envolvidos numa dinâmica transnacional cuja principal característica é a erosão das fronteiras nacionais (Sreberny, 1991: 135). Políticas nacionais estão sendo compelidas a levar em conta cada vez mais o comportamento das grandes corporações nacionais, das instituições internacionais, dos conglomerados transnacionais e de certos governos estrangeiros. Esta dinâmica transnacional é vista como erodidora da soberania regulatória dos Estados-nações.



Seguindo este raciocínio, as políticas nacionais de todos os países estariam, pois, crescentemente se originando no interior das estruturas nacionais e internacionais de mercado. Ao invés do Estado e grupos de interesse da sociedade civil nacional, são as companhias multinacionais e as organizações internacionais, aliadas ou não a grupos nacionais, que estão ocupando a posição de principais forças nos processos regulatórios. No ambiente regulador da indústria da TV, por exemplo, ao invés dos governos e grupos nacionais de pressão lutando para conciliar interesses econômicos, políticos e culturais, estaríamos vendo agora grandes e poderosas corporações transnacionais ditando as regras para os serviços de televisão.

Este livro focaliza o ambiente regulador da TV no Brasil, sua formação, seus atores e suas transformações na história recente do país. Fez-se também um estudo da regulação da TV a cabo, ocorrido em meados da década de 90, em cujo processo foi possível observar a interação entre novos e velhos atores, e entre o ambiente como um todo e as mudanças que tem-se operado em termos nacionais e internacionais.

Entre continuidades e mudanças argumenta-se aqui que embora mantendo importantes aspectos da regulação da indústria da TV inalterados, o ambiente regulador deste serviço no Brasil vem se adequando, ainda que lentamente, às transformações econômicas e políticas contemporâneas. Exemplos disto são: (1) a permissão para capitais estrangeiros participarem das empresas operadores de TV por assinatura (cabo, satélite e microondas); (2) a decisão de construir uma única rede nacional de telecomunicações, seguindo a proposta do governo norte-americano; (3) o notório fortalecimento dos objetivos industriais e tecnológicos nos processos regulatórios, em detrimento dos aspectos culturais e educativos.

Entre as continuidades são mais evidentes: (1) a timidez ou mesmo inexistência de iniciativas na desregulamentação ou re-regulamentação da radiodifusão; (2) o intocado poder da ABERT na condução dos serviços de rádio e TV aberta; (3) a continuidade da centralização do processo de outorga no poder executivo, com revisão do legislativo, sem audiência de qualquer organismo social democraticamente constituído.

Originado de raízes nacionalistas, e tendo herdado todos os padrões de funcionamento e estruturação previamente estabelecidos para

o rádio, o processo regulatório da TV brasileira tem sido muito centralizado. Talvez por isto sua principal legislação, o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, de 1963, embora aprovado por um governo democrático, tenha sido preservado praticamente intocado pelo regime militar. A partir dos anos 80, entretanto, com o restabelecimento da democracia, passou a haver pressões mais fortes para mudanças no setor. Tanto a Assembléia Constituinte de 1988 quanto o surgimento de novos atores no ambiente regulador foram importantes fatores propulsores de mudanças. A regulação do serviço de TV à cabo, cuja lei foi assinada pelo Presidente da República, em janeiro de 1995, foi um notável exemplo de transformação, tanto no processo regulatório quanto no conteúdo da legislação do setor.

No que se refere à estrutura da indústria da TV brasileira, defende-se aqui que a regulamentação existente permitiu que ela assumisse um caráter de conglomeração de concessionárias. Aproveitando-se da legislação ou de falhas desta, as empresas 'cabeças' das redes nacionais escravizaram todas as emissoras locais. Em termos de programação, a TV comercial é massivamente dominada por programas de entretenimento e como as não-comerciais têm vivido em condições de penúria, a indústria oferece um limitado direito de escolha ao telespectador.

A importância deste livro reside em sua contribuição para uma melhor compreensão do comportamento e dos processos dos ambientes reguladores nacionais da TV, no mundo contemporâneo. Ambiente regulador nacional é aqui entendido como a esfera onde órgãos governamentais e grupos de interesse tentam harmonizar os conflitos resultantes de suas diferenciadas visões políticas, tecnológicas, econômicas e culturais sobre a estrutura e funcionamento dos serviços de TV. As mudanças políticas, econômicas e institucionais que o Brasil tem sofrido nos últimos anos fizeram dele um contexto apropriado para a análise do efeito destas transformações neste ambiente regulador. Isto pelas seguintes razões:

I. Primeiro, porque o Brasil escapou, no início dos anos 80, de uma ditadura militar que durou 20 anos, iniciando a seguir um processo de reconstrução da democracia; políticas de telecomunicações em geral, e regulação da TV em particular, ganharam um importante lugar nos debates acerca deste processo de reconstrução.

2. Segundo, porque neste processo instalou-se uma Assembléia Nacional Constituinte, que elaborou uma nova Constituição, supostamente reorganizadora da vida política, social, econômica e cultural do país, aí compreendidos os vários tipos de serviços de telecomunicações.

3. E, finalmente, porque não obstante ser um país em desenvolvimento, com uma forte tradição nacionalista e estatizante, seu recente processo de redemocratização levou-o a uma posição mais próxima da hoje universalmente dominante ideologia liberal; como se sabe, governos liberais em países em desenvolvimento são usualmente muito sensíveis à influência de corporações multinacionais e instituições supranacionais, como o FMI e o Banco Mundial, para quem regulações nacionais devem ser submetidas à dinâmica dos mercados internacionais. O Brasil, assim como outros países latino-americanos, vinham sendo governados por ditaduras militares desde os anos 60. Nos anos 90, entretanto, todas as nações das Américas, exceto Cuba, adotaram a democracia liberal, e têm sido pressionadas por aquelas duas organizações internacionais para adotarem rigorosamente a economia de mercado, isto é, a livre circulação de capital e produtos nacionais e estrangeiros.

Para elaborar o presente estudo foram utilizadas entrevistas realizadas na década de 90 com proeminentes atores do ambiente regulatório da TV brasileira, analisados documentos públicos e privados, artigos, editoriais e reportagens publicados na Imprensa, assim como livros e artigos acadêmicos de revistas especializadas nacionais e estrangeiras. A história da indústria da TV no Brasil foi pesquisada *pari passu* com o desenvolvimento econômico e os fatos políticos nacionais. Baseados nesta pesquisa foram elaborados três capítulos, um sobre os fundamentos históricos da regulamentação da TV no Brasil, outro sobre o papel do regime militar na formação do ambiente regulador e na consolidação da indústria televisiva, e um terceiro sobre a estrutura industrial da TV com que chegamos ao final do século XX.

Partiu-se da convicção de que a regulação da TV não evolui num vácuo histórico, mas sim a partir de estruturas institucionais herdadas de períodos anteriores, assim como das práticas de ação de variados grupos de interesse, como concessionários, usuários, governos, e de circunstâncias e tradições políticas, econômicas, tecnológicas e culturais da

sociedade. Daí porque a análise histórica da indústria da TV no Brasil mostrou-se essencial para a compreensão das recentes transformações trazidas para o setor, tanto pela Assembléia Nacional Constituinte, quanto pelas lutas entre os diversos atores que compõem o ambiente regulador, no período pós-constituinte.

Investigando o ambiente regulador da TV no Brasil em seus movimentos, analisou-se o pensamento e as proposições de cada um dos seus principais atores, assim como o seu papel no cenário regulatório contemporâneo. Desta investigação resultou um perfil de cada ator e um estudo de caso sobre um particular acontecimento: aquele que produziu a Lei 8.977, de 06 de janeiro de 1995, que regulamentou os serviços de TV à cabo no Brasil. Uma lei que sem dúvida tem grande importância na história da regulação da TV brasileira, e durante cuja elaboração atuaram fortemente os principais grupos de pressão do setor.

Em termos de estrutura interna, além da Introdução e da Conclusão, o livro tem sete capítulos, divididos em três partes, com o conteúdo assim distribuído:

A primeira parte, que compreende o capítulo I analisa as tendências da organização e funcionamento da TV no mundo, tal qual se apresentavam no final do século XX. Nele se mostra o comportamento das TVs comerciais, estatais e públicas, implantadas nas várias regiões do planeta, ressaltando-se a aparente tendência a uma unificação de procedimentos, de acordo com estratégias de mercado, como compreendido pela ideologia liberal e pela lógica capitalista.

A segunda parte compreende os capítulos II, III, IV e V.

O capítulo II analisa a construção do ambiente regulador da indústria da TV, desde o início da regulação da radiodifusão, nos anos 30. Esta regulação foi indubitavelmente a precursora da industrialização da televisão, sobretudo em termos de padrões operacionais. Além disso, revisa-se a legislação publicada a partir de 1931, chegando-se até o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, publicado em 1963 e alterado por vários decretos, decretos-lei e leis, até 1995. São analisados principalmente os dispositivos referentes a outorga de canais, programação, produção de programas, publicidade e restrições ao conteúdo. O capítulo mostra que a regulamentação da Radiodifusão deu, desde

sua origem, em 1931, uma direção industrial para o desenvolvimento e consolidação da TV no Brasil, com base na absoluta predominância da exploração comercial privada dessa indústria. Em termos de estabelecimento e implementação de políticas para o setor, a mesma regulamentação assegurou ao poder executivo – e manteve até os dias de hoje - a plena condução de todo o processo, dando ao Presidente da República o exclusivo poder de outorgar canais de rádio e televisão.

O Capítulo III focaliza a indústria brasileira de TV no seu relacionamento com a ditadura militar, de 1964 a 1984. Analisa também a consolidação do novo meio de comunicação de massa como uma indústria de alcance nacional, dando especial atenção ao surgimento e desenvolvimento da Rede Globo. O capítulo mostra que os militares viam a indústria da TV como um importante meio para a divulgação da doutrina da Escola Superior de Guerra, e para a integração cultural, política e econômica do país. Eles enxergaram nela também um instrumento para a criação e sedimentação de um mercado de consumo nacional, que desse suporte ao desenvolvimento industrial do país. Para impulsionar a indústria da TV incluíram-na como um dos objetivos da construção do sistema nacional de telecomunicações, que possibilitou a formação de redes nacionais estruturadas como indústrias de entretenimento, formadoras de opinião favorável à ditadura, e 'vendedoras' (via publicidade, merchandising e comportamento manifesto) de produtos.

O Capítulo IV analisa a estrutura da indústria da TV que resultou do Código Nacional de Telecomunicações, do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão e da estratégia militar de desenvolvimento das telecomunicações no Brasil. Nele são examinadas as principais características da programação das redes comerciais, o relacionamento entre estas e suas afiliadas, e a situação das redes não-comerciais. Fica demonstrado que a estrutura da indústria televisiva brasileira é completamente baseada em redes nacionais, com uma esmagadora predominância de entretenimento de massa, e que as redes não-comerciais de TV não se tem constituído como uma alternativa aceitável para os telespectadores, vez que sempre têm operado com poucos recursos e sem uma concepção clara de seu papel na indústria televisiva.

O capítulo V faz uma avaliação das mudanças introduzidas na regulação da indústria da TV no Brasil, pela Constituição de 1988. As constituições brasileiras do século XX – 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988 – são revistas, na busca de reconstituição do tratamento nelas dado ao rádio e à televisão. Além de rever os dispositivos da Constituição de 1988 referentes à televisão, analisa-se o processo constituinte e a regulação da TV nesse processo, e os principais atos regulatórios referentes ao tema, publicados após ser promulgada a nova Constituição. Nele vai-se demonstrar que quase todos os dispositivos regulando este setor da indústria cultural foram na prática tornadas nulas pelas forças políticas que têm controlado o Parlamento Nacional e o poder executivo federal. Exemplo marcante dessa nulificação é o Conselho de Comunicação Social, cuja criação e não instalação terminou por constituir-se numa falsa vitória das chamadas forças progressistas na Constituinte.

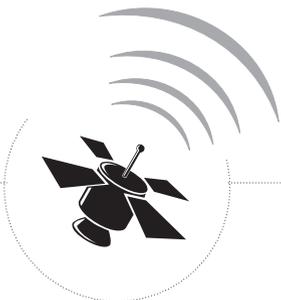
A terceira parte é dedicada ao estudo da regulação da TV a Cabo no Brasil e compreende dois capítulos – o VI e o VII.

O Capítulo VI faz um perfil dos principais atores que atuavam no ambiente regulador da TV, no período em que se deu a regulação da TV a Cabo. Isto significou conhecer o pensamento da Abert-Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão, do Fórum pela Democratização da Comunicação, da ABTA-Associação Brasileira de Televisão por Assinatura, do Parlamento Nacional e do Ministério das Comunicações. Demonstra-se aqui que o então novo ambiente regulador teve força suficiente para quebrar o histórico círculo fechado da Abert e do Ministério das Comunicações, que tradicionalmente vinham regulando o setor da indústria televisiva no Brasil. A regulação da TV à cabo foi conduzida decisivamente pelo Parlamento, o Fórum e a ABTA, à revelia do Ministério e da Abert.

O Capítulo VII focaliza diretamente a regulação da TV à cabo, desde as fases iniciais até sua conclusão. Como se poderá ver, os procedimentos de negociação neste caso foram extremamente inovativos tanto em termos de processo quanto de atores participantes. Na verdade, pela primeira vez na história da regulação da TV no Brasil houve direta e substancial participação de entidades da sociedade civil, representadas pelo Fórum pela Democratização da Comunicação, num pro-

cesso regulatório da indústria televisiva. Além disso, todo o encaminhamento das negociações foi conduzido a partir do Congresso Nacional e não do Ministério das Comunicações, chegando este último a ficar isolado das discussões. Por outro lado, demonstra-se no capítulo que a conciliação de interesses deu-se no nível puramente nacional, sem a intromissão direta de multinacionais do setor. Ao invés, portanto, de atores externos ao país, foram grupos de interesses domésticos que, através de negociação, formularam o regulamento hoje em vigor para os serviços de TV à cabo no Brasil.

Vamos inicialmente analisar as tendências internacionais da TV, tendo como parâmetro suas formas básicas de organização: os sistemas comercial, estatal e o “public service”.



Primeira Parte

Aspectos Conceituais e Contextuais da
Regulação da TV

Capítulo I

Caminhamos Para Um Único Modelo de TV?

As profundas mudanças econômicas e políticas que atingiram a humanidade no final do segundo milênio parecem apontar para a consolidação de um predominante modelo de exploração dos serviços de TV, baseado na racionalidade capitalista de gestão, com a radical transformação tanto do ainda existente modelo estatal, quanto do até pouco tempo bem estabelecido modelo europeu do “public service”.

O contexto das relações internacionais - um ambiente em franca reorganização - favorece significativamente o estabelecimento daquela predominância, na medida em que a nova ordem que se estabeleceu vem, ao mesmo tempo, fortalecendo preexistentes estruturas direcionadas para a racionalidade capitalista, e - onde ainda não existam - estimulando e pressionando para a construção dessas estruturas. O colapso do mundo socialista, assim como o aprofundamento e a expansão da economia de mercado e da democracia liberal, em todo o mundo, são fatores que se destacam dentre aqueles que povoam as mudanças.

No terreno científico, o final do século testemunhou fantásticas inovações e descobertas. No campo específico das comunicações, assistiu-se à mudança da base tecnológica de todas as formas e sistemas preexistentes. Esta nova base estimula e favorece a descentralização da produção de bens culturais, e a segmentação das audiências dos meios impressos e audiovisuais. Tal qual previu Sola Pool (1983:226), iniciamos uma nova era na qual computadores, telefones e satélites se consolidaram como tecnologias de liberdade, assim como o foi a máquina impressora.

A nova base tecnológica atingiu os meios de comunicação de massa em pelo menos dois grandes níveis: no primeiro, dada sua esmagadora presença e capacidade de penetração, criou novos mídia e sedimentou todo o conjunto deles como elo de ligação predominante entre o público e a produção intelectual e de bens culturais da sociedade; no outro, como vimos anteriormente, devido às novas possibilidades tecnológicas de acesso à audiência - fibra ótica, satélites, microondas, computadores, internet, listas eletrônicas de grupos de interesse,

tele-textos, fax - a nova base permite e estimula a *desmassificação* dos meios: uma crescentemente diversificada produção cultural pode agora ter como alvo, através de específicos conteúdos, formas e meios, não uma informe massa, mas distintos fragmentos da audiência geral, sensíveis aqueles produtos.

A *individuação* dos mídia seria, pois, possibilitada, ao mesmo tempo, pela multiplicação dos meios e modos de acesso a audiências específicas e pela crescente segmentação do mercado de produtos simbólicos. A evolução previsível é de que poderemos chegar a tão grande e variado consumo e produção de produtos simbólicos que os meios perderão, em conseqüência, o caráter conceitual *de massa*.

Na verdade, essa situação de transformações atingiu também outros aspectos dos mídia. Na maioria dos casos até mesmo a propriedade - antes conservada em mãos familiares e zelosas da linha editorial e da ideologia tradicionalmente esposada - vem passando a ser objeto de meras transações comerciais, nas quais somente a força do mercado tem levado a alguma - mas nem sempre - consideração sobre suas histórias e políticas editoriais. Essencialmente classificados como indústria, os meios de comunicação de massa têm sido negociados no mundo das finanças como qualquer empresa comercial ou produto industrial.

Independentemente de regulamentos governamentais e de leis nacionais, um mercado mundial de mídia foi estabelecido e a propriedade tanto vertical (o controle da cadeia produtiva, desde a matéria prima até os pontos de venda, por um só grupo econômico), quanto horizontal (o mesmo grupo detendo concomitantemente a propriedade de rádios, televisões, jornais, revistas etc.) vem se tomando uma comum e normal situação neste setor econômico.

A fusão de diversas empresas operando na área e investimentos de grupos econômicos não pertencentes ao setor têm sido responsáveis pela criação de conglomerados industriais de meios de produção e difusão de produtos intelectuais, no mesmo nível das maiores empresas mundiais de outras áreas da economia. Expandindo suas atividades para diversificados produtos e serviços, sem limites geográficos, esses conglomerados controlam hoje grande número de empresas, estando presentes na produção e circulação de filmes, programas de televisão,

livros, revistas, discos, jornais, transporte de informação, produção de material educativo, processamento de dados etc.

No caso do meio que aqui nos interessa especificamente analisar, a televisão, sabemos que na maioria dos países ela foi originalmente estabelecida como instituição local, fosse ela uma entidade comercial, uma agência estatal, ou uma instituição de “public service”. Historicamente, contudo, seu caráter foi rapidamente transformado. Primeiro, alcançou extensão nacional, por meio do video-tape e das estações repetidoras. Posteriormente, o desenvolvimento tecnológico das telecomunicações permitiu-a alcançar os mais distantes lugares nos territórios nacionais. Depois estendeu-se internacionalmente: com o fantástico avanço da espaçonáutica, que colocou satélites artificiais no espaço, cada canal de televisão passou a poder transmitir seus programas para - ou a receber programas de - todo o mundo.

Em terceiro lugar veio a cor: o que podia antes ser transmitido apenas em preto-e-branco passou a ser transmitido em todas as cores e a cada dia mais apuradamente. E daí em diante, o incessante desenvolvimento da telemática e de outras tecnologias tem permitido à televisão um acentuado aperfeiçoamento técnico na captação, armazenamento, edição, produção e emissão de imagens e sons.

Do ponto de vista do seu conteúdo, enquanto estação local a televisão tinha audiências locais, para as quais oferecia atualizados programas locais e desatualizadas gravações nacionais e estrangeiras. Evoluindo para nacional, começou a ter audiências nacionais e em consequência programas nacionais, que ocupam hoje quase toda a programação, deixando somente poucas horas ou mesmo, em certos países, minutos por dia para programas locais.

Em termos institucionais, temos hoje no mundo três sistemas principais de exploração da televisão – o estatal, o “public service” e o comercial. Algumas características ainda os diferenciam, mas outras estão sendo rapidamente erodidas pelo desenvolvimento científico e tecnológico e pelas transformações de natureza econômica e política que atingiram a humanidade como um todo, no final do século XX.

O sistema estatal tem três grandes variantes: o comunista (onde este regime ainda existe), o cultural-educativo, e o político-partidário.

O primeiro - como estabelecido na teoria marxista-leninista - visa contribuir para a conquista de objetivos coletivos, como concebidos no interior do partido comunista. O segundo visa contribuir para a conquista de objetivos culturais e educacionais, como concebidos no interior do sistema formal de educação do Estado - como regulado no Brasil, por exemplo, com o nome de TV educativa. O terceiro é estabelecido para permitir que os governos mantenham influência política e controle social, de acordo com as estratégias políticas de seus braços regionais e central - como regulado em alguns países da Ásia e da África e em alguns dos países do leste europeu, por exemplo.

O suporte econômico de todas as variantes do sistema estatal é dado pelo Estado, embora no sistema comunista o partido, não o governo, cuide da administração, das finanças e das diretrizes ideológicas da televisão. O sistema comunista, contudo, persiste hoje apenas na China, no Vietnã, em Cuba e na Coreia do Norte.

Na ex-União Soviética e nos demais países do leste europeu, houve uma situação de mudança brusca e profunda em todos os setores da vida, mas os anteriormente existentes sistemas de TV continuaram, na sua maior parte, em mãos dos novos governos não-comunistas. Contudo, diversos canais de caráter comercial, principalmente a cabo ou por satélite, já estão em funcionamento naqueles países. Na ex-União Soviética foi uma então nova rede nacional privada de televisão que - enquanto a rede oficial silenciava completamente sobre o assunto - deu cobertura aos movimentos democráticos que venceram a tentativa de golpe contra Gorbachev, em 1991.

Na China, desde a década de 70, com a ascensão de Deng Xao Ping, a televisão iniciou sua caminhada para o sistema comercial, encontrando-se hoje além do meio caminho: o controle dos canais está dividido entre o Poder Central e os poderes regionais e locais; decrescem rapidamente as dotações orçamentárias do governo central para as televisões; e ascende a renda com a publicidade, a cada dia mais intensa, de produtos e serviços, nacionais e estrangeiros, que competem entre si no mercado chinês. Cresce, por esta via, a influência das empresas e das várias forças do mercado, tanto na administração geral quanto na programação dos vários canais, inclusive no direcionamento dos noticiários regionais e locais (Yu, 1992).

O sistema public service, disseminado na Europa ocidental e em algumas ex-colônias européias, compreende variações mas substancialmente pensa sobre si mesmo como tendo um só objetivo: dar ao público não o que ele quer mas o que ele necessita, como concebido no interior do próprio aparato do sistema. Tendo como mote “educar, entreter, informar”, seu suporte financeiro é composto por compulsória contribuição da audiência geral do meio (a ‘license fee’ na Inglaterra, por exemplo, é paga anualmente por cada residência que possua aparelho de TV, e custa o equivalente a 120 dólares, aproximadamente), fundos públicos e, em alguns casos, publicidade.

O sistema comercial, por sua vez, basicamente procura dar ao público o que ele quer, segundo se conclua de pesquisas de preferência, mercado e audiência. Seu suporte econômico é dado pela venda de tempo - ou exibição de produtos e serviços, ou ainda menção de produtos e serviços no interior dos programas - nos intervalos de sua programação, através dos quais são veiculadas mensagens comerciais e institucionais. Monitorando diuturnamente tantos segmentos do mercado quanto as ciências econômicas, sociais e psicossociais lhe permitem, este sistema busca incessantemente delinear, seduzir e aprisionar audiências, cujo poder aquisitivo possa ser ‘vendido’ a anunciantes de produtos, serviços e idéias.

Os três sistemas são considerados conflitantes, havendo hoje forte tendência para um esmagador domínio do sistema comercial, sobretudo no que se refere aos valores básicos que o conceituam: racionalidade capitalista de gestão, obediência às leis do mercado, busca sistemática dos gostos e preferências da audiência, construção e manutenção de audiências específicas para produtos específicos. O crescimento desse sistema tem, contudo, sofrido forte oposição e resistência de significativas forças políticas e intelectuais, em boa parte defensoras de valores culturais que, pensam seus membros, podem ser mortos por uma cultura internacional (influenciada predominantemente pela “cultura de massa” americana), transmitida pela chamada indústria cultural, da qual a televisão é parte altamente qualificada.

Unificados na postura negadora da comercialização de bens culturais e do que chamam ‘homogeneização’ da cultura em função de

índices de audiência, os membros dessa resistência divergem, contudo, quanto ao que propõem. Uns baseiam sua luta em proclamadas aspirações de fazer de cada *medium* um regulado instrumento para a pluralidade ideológica e cultural; outros, menos radicais, embora também entendendo aquela pluralidade como fundamento essencial da sociedade humana, querem não cada um dos meios, mas o seu conjunto atendendo ao pluralismo da sociedade, cabendo ao Estado, além de papel regulador e fiscalizador, também o de subsidiador de meios ditos 'populares'; outros, ainda, acreditam que somente uma diuturna batalha baseada na luta de classes pode possibilitar à classe trabalhadora tomar o poder político e econômico da classe dominante, e, por essa via, também o controle dos meios.

Para todos eles, os mídia têm funcionado não como um foro aberto ao debate do que seja de interesse público mas como agências de sustentação (ou aparelhos de Estado) do discurso da classe dominante para manter os grupos econômicos no poder político. De maneira geral, afirmam igualmente o caráter *negativo* da exploração comercial da televisão, sustentando a tese de que o objetivo fundamental desse sistema tem sido criar e controlar audiências e vendê-las a interesses comerciais, financeiros e políticos.

Três fatores, contudo, parecem estar infligindo pesadas perdas a essa resistência. Em primeiro lugar, os crescentes fortalecimento e expansão das idéias contidas no pensamento liberal - assentado principalmente na democracia representativa, na liberdade de expressão tal qual conceituada pelo liberalismo clássico, e na economia de mercado - sobre a administração, o financiamento e a programação da TV. Em segundo - afetando sobretudo as facções menos propensas às mudanças e apegadas às tradicionais concepções marxistas - o colapso do comunismo, que virtualmente eliminou a alternativa real - o chamado 'mundo socialista' - ao sistema capitalista. E em terceiro, a crise ideológica do socialismo, que dispersou e mantém perplexos importantes e influentes setores políticos e intelectuais.

A ação dessas *resistências* tem sido também incapaz de evitar que os valores básicos do sistema comercial invadam e se estabeleçam solidamente mesmo no território tradicionalmente sob influência dos

chamados grupos progressistas, isto é, no interior do sistema de televisão *public service*. Segundo Len Ang, por exemplo, que analisou o desenvolvimento desse sistema no início dos anos 90, desde o início dos anos 80 os termos nos quais o *public service* vinha explorando a televisão na Europa ocidental foram subvertidos pelos princípios e métodos derivados do sistema comercial. Isto é, a programação e a vida administrativa das emissoras desse sistema passaram a ser - e nos anos 90 o processo se radicalizou, avançou e se consolidou - conduzidas sob a racionalidade capitalista e o conceito de mercado, sendo as pesquisas de audiência definitivamente integradas no método pelo qual elas tentam controlar os telespectadores (Len Ang, 1991:9 e 104).

Outro autor, David Sawers (1989:82), reportando-se à emissora-símbolo do modelo progressista de rádio e televisão, afirma que o desejo da BBC de demonstrar que seus programas são populares e que por isso ela merece o pagamento da *license fee*, fez com que seus produtores passassem a estar sob pressão no sentido de assegurar grandes e constantes audiências para seus programas. Isto significou o uso incessante de pesquisas de audiência, o conhecimento e o atendimento do gosto do mercado, e a eliminação de elementos de conteúdo capazes de causar rejeição aos programas voltados para grandes massas.

Inicialmente buscando apenas conhecer o alcance e a aceitação de sua programação, as pesquisas de audiência posteriormente passaram a ser para o sistema *public service* europeu - tal qual para o sistema comercial americano e latino-americano, salvo exceções - um eficiente meio de identificar e satisfazer o gosto e os interesses da audiência. O sistema aprendeu que seus programas, assim como quaisquer produtos da atividade industrial, devem preencher necessidades específicas de seus potenciais consumidores. Alcançar e manter a audiência passou a significar, assim, também para o sistema *public service* europeu, conhecer e satisfazer gostos e interesses do mercado. Mas não só isso: seguindo o caminho das emissoras comerciais, o sistema agora privilegia na sua programação os programas que podem alcançar maior número de telespectadores. No dizer de Len Ang, a audiência passou a ser colocada no ponto final de recepção de um linear processo de um só sentido ou direção, tal qual faz a TV comercial, não importando qual seja a intenção do programa a ser produzido e emitido (idem: 31).

Isto representou, sem dúvida, uma crucial reviravolta na concepção original do sistema *public service*, que tem como base ideológica uma paternalista e elitista visão da sociedade e de suas instituições. Uma visão de fundo autoritário, geralmente expressa na afirmação de que o rádio e a televisão devem educar, informar e moldar o povo de acordo com os mais altos padrões culturais e ideológicos da sociedade (leia-se: os padrões das elites sociais dominantes, particularmente a alta classe média). A crença que os tem alimentado é a de que o povo não sabe o que quer, mas a elite sabe o que o povo necessita. Convencido dessa superior missão, e independentemente do país em que opere, o sistema tem tradicionalmente se considerado e agido como sendo uma instituição social, um ente constitutivo do Estado-Nação, imune por sua própria natureza a pressões 'de baixo', como por exemplo, do mercado.

Segundo Nicholas Garnham (1983), no Reino Unido, onde funciona o símbolo do *public service*, a BBC, o caminho da televisão seguiu claramente o modelo ali construído no século 19 - mesmo antes, portanto, da indústria da cultura ter criado seu mercado - para o sistema de comunicações como um todo. Tal modelo, elaborado pela burguesia, em aliança com o nascente aparelho de Estado, tinha a clara intenção de moldar as atividades culturais das classes populares, então chamadas 'classes perigosas', em nome da educação moral, valores culturais, etc., mas na verdade com o propósito de controle social.

De fato, o discurso do *public service* - e também o dos seus defensores - parece articular os valores, padrões e crenças da classe média superior européia, como se fossem no seu conjunto a adequada ideologia para suas sociedades nacionais. Isto é observado ainda hoje, apesar de, como observa Curran (1991: 45) com relação ao caso inglês, mudanças no sentido da quebra do autoritarismo e do elitismo do *public service* terem começado a ocorrer ainda na era do rádio, perpassando em seguida a era da televisão. Mudanças que, segundo ele, validaram prazeres populares e afirmaram a importância de preferências que não correspondiam à hierarquia social do gosto estabelecido.

Rompido o monopólio, permitidos os sistemas comerciais, estabelecida a competitividade e substancialmente alterado o *modus operandi* do sistema *public service*, inicia-se a crise. O desacordo com as

alterações provocadas pela competitividade levou alguns dos defensores do sistema a atacá-lo duramente. Já no início dos anos 80, por exemplo, Nicholas Garnham afirmava que a razão maior dos problemas econômicos e políticos do sistema *public service* era sua inabilidade para conceber uma alternativa ao sistema comercial, que fosse diferente do *public service* real, isto é - segundo seu próprio veredicto quanto à BBC - um sistema centralizado, burocrático, ineficiente, arrogantemente insensitivo para as necessidades populares e politicamente subserviente para os detentores do poder (Garnham, 1983: 21, citado por Ang, 1991).

Sobre o sistema britânico, aliás, Ang ressalta que a permissão para o funcionamento de um sistema comercial – ITV-Independent Television – no Reino Unido, em meados dos anos 50, teve o muito importante impacto de quebrar o monopólio cultural da BBC para definir o que significava televisão, mas não só isso: aquela instituição britânica posteriormente absorveu a maneira ‘comercial’ de relacionamento com o público, desenvolveu explícito interesse em pesquisas e maximização de audiência, e adotou práticas outras derivadas do competitivo sistema comercial de televisão. Hoje, segundo Ang (1991: 30 e 115), a BBC, seguindo o caminho do sistema *public service* europeu como um todo, abandonou o conceito de audiência como sendo o público em geral, e adotou o conceito *comercial* de audiência como sendo um mercado crescentemente segmentado, que deve ser atendido em seus diferenciados gostos e preferências.

Os três sistemas de exploração de TV foram também afetados por um outro fenômeno social que se intensificou a partir dos anos 70: o profissionalismo. Este fenômeno entrou fortemente no contexto, ao mesmo tempo em que o sistema comercial de televisão aumentava sua pressão sobre o sistema *public service* na Europa ocidental, reivindicando a quebra dos monopólios, em benefício da pluralidade, competitividade e competência. Na base do debate estava a descoberta de que qualquer análise do meio televisão tinha que levar em conta, *a priori*, a existência de programas, mas também e sobretudo a de ‘fazedores’ de programas. Neste sentido, passou-se a considerar o debate sobre as atitudes e métodos dos profissionais que fazem televisão tão importante quanto o debate sobre o papel dos educadores na sociedade, suas instituições e sua legitimidade (Smith, 1979:236).

Mais do que um assunto de significado nacional, o profissionalismo, advertia Smith, tinha-se tomado um elemento unificador de todos os sistemas de uso da televisão, e em termos universais. Produtores e repórteres de televisão, ressaltava ele, à parte problemas lingüísticos, podiam trabalhar igualmente bem em qualquer sociedade com adequados recursos técnicos. Além disso, houve a emergência de valores profissionais gerais e crescente internacionalização das profissões (Idem, *ibidem*).

Ien Ang (1991: 117), contudo, ressalta que o profissionalismo não mostrou ser a solução pretendida para o autoritarismo e o elitismo inerentes ao sistema 'public service'. Para ela, o problema com o discurso do profissionalismo é que ele implica num olhar para dentro, numa atitude orientada para a produção. Isto, logicamente, aponta para a autonomia dos profissionais, no que se refere ao julgamento da qualidade do produto, sem levar em consideração as demandas externas aos profissionais. Este seria, pois, um discurso que tende a proteger os profissionais e a dispensá-los de ter referências exteriores à profissão, inclusive a audiência, para quem o trabalho é, em última análise, feito e transmitido. O profissionalismo seria então um discurso essencialmente auto-indulgente, no qual a audiência é relegada ao domínio do irrelevante.

James Curran (1991: 48) aborda a questão de maneira similar, em estudo no qual analisa a proposta de estabelecer-se a "propriedade coletiva dos meios" nas democracias liberais como o caminho para afastar-se positivamente dos dois predominantes sistemas mundiais de televisão - o comercial e o 'public service'. Um dos pilares da hipótese de Curran seria a gestão puramente profissional dos meios, isto é, no caso da televisão ela seria gerida por uma superior categoria de profissionais que fossem capazes de permanecer distantes dos interesses dos vários grupos sociais. O próprio Curran, no entanto, coloca essa possibilidade em cheque, afirmando que o efetivo controle sobre a televisão seria neste caso exercido por uma elite profissional necessariamente integrada na hierarquia de poder. Em conseqüência, ele adverte, poderíamos ter insensibilidade e falta de compromisso com a diversidade do gosto do público, particularmente em situações nas quais não houvesse efetiva competição.

O profissionalismo, contudo, aparentemente tende a persistir sendo um fator de grande influência. Não somente nos sistemas de

televisão sustentados por recursos públicos, mas também no sistema comercial, ele parece estar desempenhando um forte, crescente e crucial papel na definição dos vários modos de absorção e adaptação aos novos tempos.

Conclusão

Em conclusão, podemos afirmar que o cenário mundial do final do século XX podia ser visto como ideologicamente dominado pela democracia liberal e a economia de livre mercado. Consequentemente, uma crucial transformação ocorreu, com a progressiva substituição dos chamados valores coletivos e públicos - tradicionalmente coordenados e mediados pelo Estado - por valores individuais e empresariais. Neste contexto, as sociedades passaram a ter muitos dos seus aspectos regulados não mais pelo Estado, mas pelo mercado. Pode, no entanto, o mercado, como organizador social, expandir e aprofundar o uso plural e democrático dos mídia, e em particular a TV?

O pensamento liberal insiste em responder positivamente. Para o liberalismo, a *natural* consequência da aplicação de sua ideologia - que vê como inseparáveis os conceitos de democracia e de livre mercado - é a ampliação da liberdade do ser humano, tendo como corolários o aprofundamento da democracia representativa; a manutenção do Estado de direito reduzido em suas atribuições e, portanto, fortalecido em suas funções essenciais; e o aperfeiçoamento da economia de mercado.

Na área da comunicação de massa, entretanto, o resultado da ação do mercado como regulador social dos mídia e da produção intelectual vem sendo bastante polêmico, sobretudo do ponto de vista do uso plural e do aprofundamento e expansão da democracia.

Na verdade, por força do esmagador e crescente domínio da economia de mercado no mundo contemporâneo, assistimos, no final do século passado - à parte os chamados sistemas de comunicação alternativos, e outros eventuais resistentes de uma realidade anterior em acelerada decomposição - à consolidação de um novo tipo de relação entre os mídia e seus públicos. Uma relação que se caracteriza pelo desequilíbrio entre: de um lado, o enorme poder de estruturas empresariais, crescentemente globalizadas e conglomeradas, cuja estratégia de

desenvolvimento tem o atendimento e a moldagem de gostos e preferências como um dos seus principais objetivos; e, do outro, a atomizada demanda privada de fragmentadas audiências, passíveis de controle e manipulação, através de mecanismos de mercado aplicados num ambiente econômico oligopolizado.

Esta nova realidade revela a consequência mais visível da consolidação do processo de expansão do capitalismo na área das comunicações, hoje caracterizada pela conglomeração de empresas, globalização da produção, internacionalização e oligopolização do mercado, e cristalização da lógica capitalista nas relações entre os mídia e seus públicos. Isto pode não ser uma situação pretendida pela teoria liberal, no que se refere à economia de mercado e à democracia, mas sem dúvida é uma realidade concreta permitida por sua aplicação. Na medida em que se veja esta situação como não conducente ao exercício e ao aprofundamento da democracia, pode-se, portanto, concluir pela falha do mercado enquanto regulador da sociedade, e da democracia liberal enquanto sistema de gestão social, pelo menos no que se refere à área da comunicação de massa.

Afirme-se, contudo, que não parece fácil enxergar condições objetivas para transformar esta nova realidade nacional e internacional do setor. O processo de entranhamento da lógica capitalista nas estruturas dos mídia e da produção simbólica de massa parece se aprofundar quanto mais se intensifica o processo de expansão do capitalismo. Romper esse processo de entranhamento - visando estabelecer um equilíbrio de novo tipo entre os mídia e suas audiências - talvez requeira a interrupção da expansão do capitalismo, nos moldes em que se tem realizado.

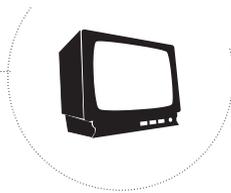
Em suma, os liames com a economia mundial, a nova base tecnológica e as transformações políticas e econômicas que ocorreram no mundo no final do século passado, parecem estar equalizando todos os existentes sistemas de exploração da televisão sob a tendência capitalista-liberal de identificar, atrair e controlar, por via de competição oligopólica, o gosto e o interesse das audiências.

Resguardadas as condições ainda diferenciadas de propriedade e de sustentação financeira - embora esta última, no caso dos sistemas *public service* (França, por exemplo) e estatal (China, por exemplo), já

venha tendo participação de fundos públicos e publicidade, conjuntamente - os três sistemas de televisão parecem estar aparentemente caminhando para modelos bastante similares entre si, de exploração da TV. Na base dessa unificação, dando suporte ideológico à busca de audiências e à racionalidade operacional, está o conceito de mercado. Um conceito que se funda contemporaneamente na premissa de que não se pode ser completamente cidadão se não se é parte do sistema de consumo dos bens produzidos na sociedade mundial. O mercado, nesta concepção regulatória da indústria da TV, se coloca como o elemento unificador das condições de consumidor, de cidadão e de telespectador.

Não parece pois temerário afirmar-se que, resguardadas situações de canais mantidos para o atendimento de assuntos especiais (vinculados à alta cultura, minorias sociais, etnias, educação e abordagens diferenciadas ou aprofundadas de temas específicos), a tendência verificável da televisão é a da busca e atendimento dos gostos, valores e preferências das audiências - melhor dizendo, dos vários segmentos do mercado.

Vamos agora reviver os caminhos da regulação da TV, no Brasil, desde os tempos em que este meio, ainda não existente, foi, contudo, previsto na regulação da radiodifusão.



Segunda Parte

Das Origens à Estruturação da
Indústria da TV

Capítulo II

Raízes Históricas da Regulação da TV no Brasil

O Brasil tem sido um Estado-nação desde 1822, quando se tornou independente da coroa portuguesa e se transformou no Império do Brasil. A partir de então o país formou uma cultura política baseada numa sucessiva e cumulativa mistura de poder imperial absoluto, domínio das oligarquias políticas e das elites econômicas, influência da tecnocracia e da burocracia estatais, e ditadura militar. Após o domínio português, a esta receita de formação cultural foi adicionada a influência britânica, no século XIX e início do século XX, e posteriormente as ligações econômicas e culturais com os Estados Unidos, que continuam fortes até os dias de hoje. A república em 1889, a Revolução de 1930, dois períodos de ditadura - 1937-1945 e 1964-1984 - e intervalos de democracia formal nos últimos 100 anos não parecem ter mudado a essência dessa cultura.

No setor das comunicações, as leis, decretos e outros atos regulatórios outorgados por presidentes ou ditadores, desde 1930, continuaram expressando os variados estágios e correlações de forças dentro daquela mistura. No caso específico da radiodifusão, apesar de permanentemente desafiado pelos concessionários, o controle dessa indústria pelo poder executivo permaneceu tal qual tinha sido elaborado pelo governo revolucionário de 1930, particularmente através da exclusiva competência desse poder para conceder e fiscalizar serviços de rádio e televisão.

A causa maior deste modo de evolução histórica tem sido a forte intervenção do Estado nas estruturas sociais, políticas, culturais e econômicas da sociedade. Presente por um longo período na história brasileira, esta tradição tornou-se cristalizada durante o Estado Novo (1937-45). Sob tal regime, o Estado, compreendido então como um meio e um fim a um só tempo, era exaltado como sendo a única entidade capaz de realizar o destino histórico da nação. Consequentemente, tinha de ser onipresente e poderoso, e permanentemente fortalecido.

No Estado Novo o poder executivo, materializado na pessoa do Presidente da República, assumiu o papel de líder e organizador da soci-

idade e interveio amplamente na economia, política e cultura brasileiras. O objetivo era produzir e disseminar a ideologia daqueles que o dominaram em seguida à Revolução de 30 - industriais, financistas, militares, a emergente tecnocracia estatal, e a elite política a estes aliada.

A ideologia do Estado Novo tinha como um de seus principais fundamentos uma forte postura nacionalista. Punha como meta a ser atingida um utópico desenvolvimento autodeterminado, baseado no uso de supostos recursos naturais inesgotáveis, de capital nacional, e de uma genuína cultura brasileira. Era evidentemente uma posição que, ingênua na aparência, na verdade pretendia não ver a forte e crescente presença do capital estrangeiro na economia brasileira. Outro importante fundamento do Estado Novo era a crença de que os interesses nacionais - a defesa, manutenção e expressão política da nação - deveriam prevalecer sobre interesses regionais, de grupos ou de indivíduos.

Tanto um como outro fundamentos persistiram com o caráter de pressupostos básicos na elaboração do discurso político brasileiro. Nos anos 50, por exemplo, o Iseb-Instituto Superior de Estudos Brasileiros, um influente 'think-tank' criado por intelectuais e políticos de centro-esquerda, e fechado pelo regime militar em 1964, tinha como suporte a idéia base da criação de uma *Consciência Nacional*. Mesmo a Doutrina de Segurança Nacional, elaborada nos anos 50 e 60 pela ESG-Escola Superior de Guerra para dar suporte ideológico à atuação dos militares golpistas, punha os *Objetivos Nacionais* sobre todos os outros interesses. Os mesmos pressupostos animaram os projetos políticos e culturais pré- e pós-1964 dos partidos de esquerda, inclusive os comunistas: todos eles defendiam uma aliança entre intelectuais, operários e camponeses na busca de uma utopia a que davam o nome de *Revolução Nacional* e Popular.

Aquelas visões nacionalistas e estatistas do país começaram a ser desafiadas a partir dos anos 60, quando o processo de modernização capitalista se intensificou no Brasil, com a conseqüente internacionalização do mercado interno, inclusive o mercado cultural: músicas, filmes e programas de TV estrangeiros constituíam-se em notórios exemplos daquele processo de internacionalização. Como o desenvolvimento do capitalismo no Brasil já havia criado um mercado nacional para produ-

tos culturais, particularmente a partir do governo Kubitscheck, as indústrias da cultura e comunicação de massa expandiram-se notavelmente.

O objetivo deste capítulo é analisar os atos regulatórios da radiodifusão, anteriores ao Código Nacional de Telecomunicações, aprovado pelo Congresso Nacional, em 1962, com isso buscando desvendar as raízes a partir das quais foi construída a regulamentação da indústria da TV no Brasil. Para isso são examinados: o cenário político e sócio-econômico do país a partir de 1930 (quando o Brasil sofreu uma revolução, em consequência da qual o Estado brasileiro contemporâneo surgiu) e até o início dos anos 60; o estabelecimento de padrões para a indústria da radiodifusão pelo rádio, nos anos 30; os primeiros anos da televisão no país, nos anos 50; e os atos regulatórios da radiodifusão no Brasil, no período de 1931 a 1962.

A análise procura demonstrar que o rádio foi inicialmente operado no país como um instrumento cultural, educacional e de entretenimento, e somente mais tarde foi transformado num meio de comunicação de massa de caráter comercial. A TV, ao contrário, já surgiu no Brasil unida por este último caráter, tendo como inspirações não só o padrão já estabelecido pelo rádio, como também o modelo americano de uso comercial dos meios de comunicação de massa.

No texto, procura-se igualmente mostrar que os primeiros atos regulatórios da radiodifusão deram uma direção estruturada ao desenvolvimento e consolidação da indústria brasileira de TV e seu ambiente regulador. Argumenta-se aqui que esses atos, particularmente os decretos 20.047 e 21.111, de 1931 e 1932, respectivamente, instituíram os princípios que têm norteado a regulamentação da indústria da TV no Brasil, a saber: (1) Reserva da atividade para brasileiros; (2) Conceituação da radiodifusão como serviço de interesse público, a ser utilizado com finalidades educacionais; (3) Centralização do processo decisório e do controle da atividade no poder executivo; (4) Exploração predominantemente privada da indústria.

A Revolução de 30 Estabelece o Cenário

Até o final dos anos 20 o Estado brasileiro consistia de poderes políticos regionais estabelecidos em cada Estado da federação, e ocupados com seu próprio destino. Eles viam o governo central apenas como a entidade encarregada das relações com o estrangeiro, e como uma fonte de recursos financeiros para negociações em troca de apoio político regional. A base para o Estado brasileiro contemporâneo foi estabelecida pela Revolução de 30, que além de criar novos valores ideológicos, começou a impor uma visão do Brasil como um país uno, através inclusive de planos nacionais.

A Revolução de 30 foi um movimento realizado em função da construção de um novo Estado nacional, do desenvolvimento econômico, da modernização do país, e do estabelecimento de novas relações entre o cidadão, o Estado e a sociedade. Seu líder, Getúlio Vargas, foi a figura chave na história do Brasil no século XX. A revolução marcou o começo da história brasileira contemporânea e pode ser considerada como o ponto inicial da emergência do nosso Estado contemporâneo, entendido doutrinariamente como o espaço institucional onde a sociedade articula, gerencia e negocia os interesses de todos os grupos, classes e categorias sociais e profissionais nela contidos.

Embora a Revolução tivesse estado embrionária nos movimentos de rebeldia militar de 1922, 1924 e 1926, sua ideologia somente tomou corpo após Getúlio Vargas assumir o governo revolucionário, em 1930. Sua realização plena, contudo, começou a ocorrer em 1937. Neste ano, Vargas, que tinha liderado a Revolução de 30 e conseguido continuar no poder até aquele ano, aliou-se aos líderes militares e juntos estabeleceram um Estado corporativista e ditatorial, baseado na idéia fascista do papel hegemônico do Estado sobre o indivíduo e as instituições sociais. Sob o domínio de Vargas, as elites brasileiras, inspiradas pelo paradigma do Estado, formaram sua identidade política e construíram o desenvolvimento econômico e político que o país experimentou até o final do século.

Sob a influência de condições objetivas - a situação de guerra internacional e a emergência de regimes autoritários - os ideólogos do Estado

Novo elaboraram um projeto político, visando estabelecer uma nova ordem baseada no fortalecimento do Estado e do nacionalismo. A constituição de uma sociedade corporativa, a ênfase na objetividade tecnocrata, e o autoritário-paternalístico tratamento dos conflitos sociais, eram alguns dos aspectos centrais da nova ideologia. Cidadania era definida como a capacidade de integração do indivíduo nas políticas do governo. Como o regime buscava legitimação através de consenso, mas também de coerção, o Estado tinha de ser dirigido por uma presidência forte, que deveria prevalecer sobre os poderes legislativo e judiciário.

Cultura passou a ser entendida como um instrumento de organização política e disseminação ideológica. Em consequência, o governo criou aparatos culturais na estrutura do Estado, destinados à produção e publicação da ideologia do Estado Novo na sociedade. O relacionamento do governo com os produtores culturais tornou-se multidimensional, ai incluídos a coerção e o apoio às atividades de cultura. Da mesma forma que punia e prendia intelectuais e artistas, o governo freqüentemente os apoiava e lhes dava sinecuras, doações e prêmios.

O desenvolvimento da radiodifusão, assim como ocorria com jornais, revistas e outras publicações, sofria controle severo do governo Vargas, sobretudo a partir de 1937, com a implantação da ditadura do Estado Novo. Vargas criou o DIP-Departamento de Imprensa e Propaganda, em 1937, vinculou-o diretamente ao seu gabinete, a partir de 1939, e através desse órgão estabeleceu controle oficial e censura sobre a comunicação de massa, a cultura e as artes. O modelo de funcionamento do rádio foi então estabelecido ao estilo brasileiro: severo controle do conteúdo, particularmente notícias; implantação de algumas emissoras sob direto domínio e operação estatal (Rádio Nacional, por exemplo); e estímulo ao desenvolvimento das emissoras comerciais como base do modelo adotado.

O DIP tinha decisiva importância no processo, sendo um dos mecanismos básicos pelo qual o regime tentava construir uma imagem positiva na sociedade. Sua missão era centralizar, orientar e coordenar a propaganda do Estado Novo, tanto no território nacional quanto no exterior. Para bem cumprir tal missão, elaborou e implementou uma propaganda ideológica sistemática, e criou mecanismos para bloquear a circulação de outras ideologias.

Como o novo regime político tencionava ser 'nacional', o DIP também criou um sistema nacional para o controle das comunicações, da cultura, das artes. O rádio e a imprensa estavam sob controle econômico do sistema de produção - através tanto da propriedade das empresas concessionárias quanto da distribuição das verbas publicitárias - e também sob controle do DIP. Este último estava também encarregado da distribuição da publicidade governamental, e da importação de papel e equipamentos para a imprensa e para a radiodifusão.

O rádio, os jornais e as revistas eram instrumentos para a promoção dos novos valores que o Estado Novo queria que os brasileiros assimilassem: uma ideologia nacionalista dedicada à construção de um capitalismo urbano-industrial, num país defendido contra influências estrangeiras, e voltado para sua própria cultura e seus valores tradicionais. Os mesmos veículos eram também utilizados pelo regime de Vargas para ajudar a articular os interesses de todos os grupos sociais, o Estado sendo tomado como o centro de poder e juiz supremo de todas as causas; e para impor como dever irrecusável tudo que fosse considerado como de *interesse nacional*.

De 1930 a 1937 sucessivas ações políticas prepararam o país para a ditadura. Em 1932, o Estado de São Paulo tentou realizar uma revolução dentro da revolução - a Revolução Constitucionalista - clamando por uma constituição nacional e por mais poderes independentes e autonomia política para os Estados, mas o movimento foi derrotado. Em 1934, uma democrática assembléia nacional constituinte redigiu uma nova constituição - a mais liberal que o Brasil já havia experimentado - e elegeu Getulio Vargas - que continuava no poder - como presidente constitucional para um mandato de quatro anos (1934-1938).

Em 1935 o Partido Comunista tentou um golpe de Estado planejado a partir de Moscou, com a participação de revolucionários profissionais treinados no exterior, mas tal golpe foi esmagado, sendo a maioria dos seus líderes nacionais e estrangeiros presos ou mortos. Em novembro de 1937, usando pela primeira vez a radiodifusão, Getulio Vargas, forjando uma situação falsa, disse ao povo brasileiro que um outro golpe de Estado estava sendo preparado pelos comunistas e que o Brasil não seria nem fascista nem comunista. Para tanto os militares e

ele próprio estavam assumindo todos os poderes do Estado para proteger a nação e estimular seu crescimento econômico e social. Estava estabelecida a ditadura do Estado Novo. Ainda assim, a versão brasileira do fascismo - o Partido Integralista, um partido político fundado no Brasil sob inspiração do partido de Benito Mussolini, da Itália - tentou um golpe de Estado no início de 1938, mas à semelhança da chamada Intentona comunista de 1935, foi rapidamente rechaçado.

Profundas mudanças ocorreram então no Estado e na economia do Brasil. O Estado, enriquecido com órgãos tecnocráticos e ideológicos oficialmente estabelecidos na sua estrutura, tornou-se uma forte presença na vida brasileira, através de leis e regulamentos. Além disso, foi instituído um sistema policial espalhado por todo o país com o objetivo de controlar o comportamento político da população. O governo criou setores de planejamento, e - livre do *inconveniente* Congresso Nacional, fechado por Vargas - começou a formular políticas públicas, particularmente para a economia.

Exploração de petróleo, indústria petroquímica, metalurgia, rodovias e ferrovias, entre outros projetos, foram objeto de estudos feitos pelos novos órgãos criados por Vargas. A economia teve grande crescimento, notadamente o setor industrial, intensivamente concentrado no centro-sul do país, que experimentou um notável desenvolvimento. A regulação das relações de trabalho, a criação de mecanismos de importação e exportação, e o aumento do volume de investimentos de infra-estrutura tiveram como objetivo a expansão e fortalecimento desse setor.

O esforço do Estado Novo na construção de uma sociedade urbano-industrial possibilitou avanços extraordinários na economia do país. Após o final da segunda guerra mundial e a queda do regime ditatorial de Vargas os efeitos desse esforço continuaram repercutindo, notadamente no desenvolvimento industrial. Este setor acelerou seu crescimento e rapidamente tornou-se o mais dinâmico dos setores econômicos do país: "Entre 1946 e 1955 a produção industrial cresceu em torno de 122 por cento, ou a taxas anuais de 8,9 por cento (1946-1950), e 8,1 por cento (1951-1955). No governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) tal crescimento chegou a 11 por cento ano ano" (Diniz, 1989: 108).

Do mesmo modo que no governo de Vargas, também no governo Kubitschek a idéia de desenvolvimento estava ligada à idéia de industrialização e urbanização. Kubitschek, entretanto, pensava que nacionalismo e intervenção do Estado na economia eram incompatíveis com a nova era do pós-guerra. Assim, seu governo abriu o país para o investimento estrangeiro, através do qual o Brasil conseguiu modernizar seus sistemas produtivos, diversificar sua produção e modernizar sua tecnologia industrial. No governo Kubitschek um grande influxo de capital estrangeiro ocorreu no país, direcionado particularmente para a indústria mecânica e automotiva. Grandes corporações estrangeiras tornaram-se a referência para a reorganização do mercado de consumo brasileiro e dos sistemas administrativo e de produção das empresas nacionais. Capital, tecnologia e conhecimento foram massivamente importados da Europa e principalmente dos Estados Unidos.

Como veremos posteriormente, o rádio, que desde meados dos anos 30 tinha se tornado um aliado dependente do sistema industrial e comercial da economia, tornou-se uma importante ligação entre a produção e o consumo de bens, através, principalmente, da publicidade. A televisão, que começou suas atividades em 1950, somente nos anos 60 iria ocupar o lugar do rádio como o melhor aliado dos setores comercial e industrial da economia.

O Rádio Estabelece o Padrão da TV

Os meios de comunicação de massa brasileiros têm sempre sido predominantemente controlados e operados por interesses privados. Sua sustentação financeira tem, portanto, se originado da venda de anúncios e patrocínios. Contudo, eles jamais se distanciaram completamente do governo, seja por ligações diretas ou indiretas com partidos políticos, seja recebendo favores de órgãos públicos ou de empresas e bancos estatais. Não foi outra a origem do rádio. A primeira estação radiofônica privada do país utilizou-se de equipamento público que o governo havia comprado para servir aos Correios e Telégrafos. Um transmissor importado dos Estados Unidos, fabricado pela Western Electric, foi emprestado aos fundadores da emissora de rádio, de graça, por duas horas diárias (Sampaio, 1984: 96).

A emissora - Radio Sociedade do Rio de Janeiro - fundada em 23 abril de 1923, foi a primeira com transmissão regular no Brasil, e tinha como missão 'trabalhar pela cultura dos cidadãos brasileiros e pelo progresso do Brasil' (Idem, ibidem). Antes de sua inauguração, basicamente a partir de 1920, amadores, reunidos em clubes de experimentação ou associações culturais, faziam transmissões eventuais de música, notícias e anúncios de utilidade pública.

A partir de 1923 surgiram várias outras emissoras, de tal forma que em 1930 o país tinha 19 delas funcionando regularmente. Em 1926, a então mais poderosa emissora de rádio da América Latina - a Sociedade Rádio Educadora - foi criada em São Paulo. Comercialmente operada, ela tinha um transmissor de 1.000 Watts e uma antena de 70 metros, posta no topo de uma torre de aço galvanizado de 55 metros de altura (Idem, ibidem). Em 1938 elas eram 41, a maioria operando como empresas comerciais, isto é, vendendo anúncios.

Radiodifusão, radiotelegrafia e radiotelegrafia eram então consideradas atividades similares, utilizadas principalmente pelas elites econômicas, sociais e intelectuais. O rádio tinha como audiência para seus programas de literatura, ciência e música clássica famílias da alta sociedade, artistas e intelectuais.

Com a rápida industrialização do centro sul brasileiro, o mercado para bens de consumo expandiu-se gradualmente para outras partes do país. No final do anos 20 as emissoras de rádio começaram a ter patrocinadores e tornaram-se bem sucedidas comercialmente, embora sua audiência fosse ainda restrita àquelas camadas com posses suficientes para adquirir um aparelho de rádio. A programação enfatizava notícias e alta cultura, mas como a audiência começou a expandir-se na direção das classes média e baixa, foi aos poucos sendo mudada com a introdução de programas de entretenimento tais como variedades e comédias, alguns com auditório.

A consolidação da radiodifusão foi grandemente ajudada pelos decretos 20.047, de 1931, e 21.111, de 1932. Eles declararam que o espectro eletromagnético era um privilégio do Estado, que poderia utilizá-lo diretamente para o bem público. Diziam também que o poder executivo poderia fazer concessões de canais, por tempo determi-

nado, para companhias privadas que quisessem estabelecer emissoras comerciais. Elas deveriam ficar, contudo, sob permanente controle. Como se pode ver, o atual modelo brasileiro de concessão nasceu com a revolução de 30, que decidiu adotar para o país o internacionalmente chamado 'trusteeship model', (modelo de gestão do espectro eletromagnético pelo qual o Estado permite a exploração comercial do espectro, por tempo determinado e sob condições específicas) já naquela época incluído na legislação dos Estados Unidos.

A publicação desses decretos provocou também a fundação da Associação Brasileira de Radio, em 1933, com a finalidade de congregiar os concessionários e defender seus interesses junto ao governo. Os incipientes radiodifusores pretendiam também alterar alguns dispositivos dos decretos, particularmente os que se referiam à implantação de uma rede nacional de emissoras de rádio, com finalidades educacionais, e os que estabeleciam restrições no uso do veículo.

Entre 1928 e 1935 vieram para o Brasil várias agências de publicidade americanas, entre as quais algumas das maiores do mundo: J.Walter Thompson, McCann Erickson, Lintas e Standard. Vieram acompanhando investimentos industriais de empresas transnacionais para quem já trabalhavam no exterior. Essas agências tiveram um importante papel no desenvolvimento da radiodifusão no Brasil, particularmente porque foram elas que passaram a desviar verbas de propaganda de jornais e revistas para aplicação no rádio. Convencendo seus clientes a veicular anúncios no novo meio, e ao mesmo tempo estimulando o rádio a usar uma programação mais popular, eles se constituíram num dos mais importantes fatores para a consolidação das emissoras de rádio. Mais que isso, na verdade essas agências estrangeiras tiveram um decisivo papel na elaboração e sedimentação de uma economia para o rádio: assim como já vinham fazendo com os jornais e revistas, elas capturavam e distribuíam verbas publicitárias para o rádio, produziam ou ajudavam a produzir programas voltados para as novas massas consumidoras e assim moldaram a radiodifusão brasileira à imagem do modelo americano.

Esse modelo então importado e implantado no Brasil se caracterizava por um estilo dinâmico e eclético de programação, dirigido para audiências as mais amplas possível, tudo com base em anúncios de pro-

duto de largo consumo. Isto exigiu a montagem de orquestras e bandas regionais, e a contratação de atores, cantores, *speakers*, humoristas, programadores e produtores criativos. As principais emissoras brasileiras fizeram isso, ao mesmo tempo em que criavam departamentos comerciais para melhor se relacionarem com as agências de publicidade.

A expansão das atividades econômicas no final dos anos 30 provocou grande crescimento na inserção de publicidade nos meios de comunicação de massa. O rádio tornou-se então um poderoso competidor pelas verbas publicitárias disponíveis no mercado. Isto levou os proprietários de jornais e revistas a vê-lo como um concorrente a ser enfrentado ou eliminado. Como ambas as soluções se mostraram impossíveis, eles passaram a disputar concessões para exploração do novo meio e a pressionar concessionários amadores a vender as concessões para interesses comerciais. Morrem então os rádio-clubes, que são substituídos por empresas, muitas delas de propriedade dos mesmos grupos econômicos e políticos que controlavam os meios impressos.

É exatamente nesse processo que surge, em 1938, o primeiro e maior conglomerado brasileiro de veículos de comunicação de massa: o conglomerado Emissoras e Diários Associados, criado pelo jornalista e empresário Assis Chateaubriand e que duraria cerca de quarenta anos. Iniciado com a posse de 5 emissoras de rádio, 12 jornais diários e uma revista, o império chegou ao auge 20 anos depois, em 1958, possuindo então 36 emissoras de rádio, 34 jornais diários, 18 emissoras de televisão e várias revistas, entre as quais a de maior circulação do país, O Cruzeiro, com quase um milhão de exemplares vendidos semanalmente.

No início dos anos 40, como resultado da estratégia americana na segunda grande guerra mundial, o Brasil - como de resto toda a América Latina - passou a ser objeto de operações culturais, sociais e de informação por parte de agências americanas. A intenção dos Estados Unidos era manter a hegemonia de valores democráticos no país e restringir ao máximo a influência alemã, vez que existia no sul do Brasil uma relativamente ativa colônia germânica. O país foi então invadido por filmes, discos, livros e revistas americanas, o que vinha a se somar com a já existente invasão de produtos industrializados anunciados nos existentes meios de comunicação de massa. A mensagem política se

constituía na exaltação das conquistas do mundo livre e na condenação das atrocidades nazistas.

O Brasil entrou na guerra ao lado dos aliados, recebeu em troca a Companhia Siderúrgica Nacional e outros auxílios financeiros americanos, ao mesmo tempo em que a ditadura começou a ruir. Em 1945, derrotado o nazi-fascismo na Europa, as tropas brasileiras retornam ao país com idéias democráticas em suficiente grau para juntar-se aos opositores civis ao regime de Vargas e tirá-lo do poder. Uma assembleia constituinte é eleita e a nova constituição promulgada em 1946 eliminou a censura, o controle do governo sobre os meios de comunicação de massa e afirmou a liberdade de expressão. Reafirmados como bens públicos, os canais de radiodifusão continuaram a ser concedidos exclusivamente pelo governo. As emissoras estatais, particularmente a Rádio Nacional, continuaram a funcionar normalmente, disputando audiência e contas publicitárias em condições de igualdade com as emissoras comerciais.

Seguindo o modelo implantado por Vargas e continuado por seus sucessores, a radiodifusão continuou se expandindo: inicialmente estabelecidas nas capitais dos Estados, as emissoras foram aos poucos se implantando em outras cidades do interior do país. Em 1940 elas eram 70, passaram a 243 em 1950, a 400 em 1960 e eram cerca de 1.000 em 1970. No final do século eram mais de 3 mil e devem chegar a 6 mil rapidamente, segundo prognóstico governamental.

Capítulo singular na história dos meios de comunicação de massa no Brasil, a Rádio Nacional foi por cerca de 15 anos a mais importante emissora de rádio da América Latina. De 1945 a 1960 recebeu quase 8 milhões de cartas de ouvintes, ou cerca de 1.400 diariamente. Embora a esmagadora maioria delas fosse de ouvintes brasileiros, havia um bom número de cartas vindas dos Estados Unidos, Suécia, Inglaterra e Canadá, entre outros países. Em 1956 ouvintes japoneses postaram uma média de 4 cartas para a Rádio Nacional, diariamente (Federico, 1982: 80). Foi também esta rádio que iniciou transmissões experimentais de televisão na América Latina, em 1946. Por razões até hoje inexplicadas, contudo, apesar de ela ter apresentado ao governo um plano para utilização do novo meio, coube a Assis Chateaubriand e seu império -

Emissoras e Diários Associados - a primazia da primeira concessão brasileira de TV.

Ao entrar nos anos 50 o rádio já havia consolidado o padrão industrial que até hoje predomina na radiodifusão brasileira, ao qual então se integrou a televisão. Um padrão que se caracteriza por busca de audiência de massa; predominância de entretenimento sobre programas educacionais e culturais; controle privado sob fiscalização governamental; e economia baseada na publicidade.

Os Primeiros Anos da TV: Um Lento Começo

Diferentemente do rádio, que foi de início operado por clubes de amadores, a televisão surgiu no Brasil sob o domínio do sistema empresarial, com a missão de incrementar o comércio de bens e serviços, divertir e emocionar o público consumidor. O novo meio apareceu primeiro nos centros mais desenvolvidos do país - Rio de Janeiro e São Paulo - e somente alguns anos mais tarde foi implantado em outras capitais e grandes cidades. Uma forma de crescimento que seguiu claramente o caminho da expansão capitalista no país, cuja principal característica foi justamente a concentração de capital na região centro-sul, onde aquelas duas cidades estão situadas. O rádio, ao contrário, explodiu por todo o país ao mesmo tempo, já que não existiam interesses empresariais nas suas primeiras manifestações no Brasil.

O primeiro equipamento de TV a ser instalado no país foi comprado à RCA, em Nova Iorque, em 1948, por Assis Chateaubriand. Dois anos depois, no dia 18 de setembro de 1950, ele inaugurou o que foi então a primeira emissora da América Latina, e a sexta do mundo, atrás apenas da Inglaterra, Estados Unidos, França, Alemanha e Holanda (Federico, 1982: 81). A TV Tupi-Difusora começou transmitindo imagens para apenas cerca de 500 aparelhos receptores na cidade de São Paulo, mas três meses depois havia já 2 mil aparelhos funcionando ali (Capparelli, 1982: 20). Em 1951 a segunda emissora foi inaugurada, também por Assis Chateaubriand, desta vez na cidade do Rio de Janeiro. Introduzida no país a novidade, outros grupos de radiodifusores decidiram entrar no mercado. Surgiram assim a Rádio Televisão Paulista,

em 1951 (que viveu até meados dos anos 60, quando foi comprada pela TV Globo), e a TV Record de São Paulo, em 1953, entre outras. Em 1959 o país tinha 6 emissoras de TV e cerca de 80 mil aparelhos receptores instalados (Capparelli, 1982: 23).

Os aparelhos de TV então usados eram todos importados e custavam caro. Em consequência os primeiros canais eram vistos principalmente por um público oriundo das elites econômicas. A programação seguia a mesma lógica: as emissoras mostravam adaptações de Shakespeare - *Hamlet*, *Macbeth* - e Dostoievski - *Crime e Castigo* - entre outras obras primas, além de balé e música clássica. Em meados dos anos 50 elas começaram a montar programas de auditório, explorando principalmente a música popular e a imagem de seus intérpretes. De alguma forma se delineava ali o mesmo caminho da programação do rádio, que inicialmente visava a alta sociedade e depois mudou sua programação para atingir a massa de consumidores. Em ambos os casos o fator determinante do tipo de público era o preço do aparelho receptor. No caso da TV a mudança de programação foi mais fácil ainda, vez que a maioria esmagadora dos profissionais que lá estavam tinham vindo de emissoras de rádio. Seu trabalho inicial foi portanto muito direcionado para a adaptação de programas de rádio destinados à televisão.

No final dos anos 50 empresas estrangeiras que fabricavam aparelhos receptores de TV instalaram-se no Brasil e lançaram no mercado produtos mais baratos que os importados. Em consequência, cresceu muito o número de aparelhos vendidos, particularmente no Rio e São Paulo. Começa aí a marcha inexorável da televisão para se colocar como o mais eficiente veículo de vendas e de entretenimento jamais visto no Brasil.

Embora durante os anos 50 novas emissoras de televisão tenham sido instaladas em diversas regiões do país, não havia possibilidade de transmissão em rede entre elas. Excetuando-se filmes importados, os programas eram mostrados ao vivo e produzidos localmente. A programação somente começou a ser nacionalmente integrada após o surgimento do vídeoteipe. A primeira vez em que isto aconteceu foi na inauguração de Brasília como capital do Brasil, em 21 de abril de 1960. Uma nova era começou então para a TV brasileira, com a adoção de processos industriais de produção de programas. Em consequência criaram-se centros pro-

dutores em São Paulo e Rio de Janeiro. Isto foi aos poucos reduzindo as produções locais e retirando das emissoras o caráter local de sua programação, até eliminar quase que por completo a autonomia produtiva das estações, através da implantação do sistema de afiliação.

Capparelli argumenta que esses fenômenos ocorreram como parte da lógica da segunda fase do governo Kubitscheck, que procurava dirigir a industrialização brasileira para o consumo de massa. Ele entende que a televisão era em si mesma um marco desse tipo de comportamento, ao mesmo tempo em que agia como um catalisador para o comportamento dos estratos populacionais que possuíam a capacidade de compra para consumir outros produtos e serviços. Embora essa tendência tenha se consolidado somente no período posterior a 1964, com a definitiva internacionalização do mercado interno brasileiro, seus germes teriam proliferado na fase de implantação da TV no Brasil (1982: 23).

Em 1962 cerca de 34 emissoras de televisão tinham sido licenciadas. No mesmo ano, após quase nove anos de negociações, o Congresso Nacional aprovou o Código Brasileiro de Telecomunicações. A nova lei estabeleceu as condições básicas para a organização e desenvolvimento desse setor industrial no país, aí incluída a indústria da TV. Pela primeira vez diretrizes foram traçadas para o setor, com responsabilidades e obrigações distribuídas entre as partes. Voltaremos a este assunto posteriormente.

Como vimos, portanto, embora a era da TV no Brasil comece oficialmente em 1950, somente nos anos 60 o novo meio de comunicação vai se consolidar e adquirir os contornos de indústria. Nos anos 50 a televisão era operada como uma extensão do rádio, de quem herdou os padrões de produção, programação e gerência, envolvidos num modelo de uso privado e exploração comercial. Nos anos 60 a televisão começou a procurar seu próprio caminho, a adquirir processos de produção mais adequados às suas características enquanto meio e transformou-se assim no poderoso veículo de transmissão de idéias e de venda de produtos e serviços que é hoje.

Isto se deu em grande parte como conseqüência das transformações econômicas, políticas e culturais promovidas pelo governo Kubitscheck (1956-61). Em seguida ela foi igualmente impulsionada pela aprovação

do Código de Telecomunicações (1962) e pelo Regulamento dos Serviços de Radiodifusão (1963) que constituíram as bases legais para a concessão e exploração dos canais de TV. E finalmente, a partir de 1964 ela foi beneficiada pelo regime militar, que passou a vê-la como um instrumento de integração cultural e política da nação brasileira.

Os anos 60 marcam também a definitiva separação do rádio e da televisão como indústrias autônomas: o rádio começa a se regionalizar e a procurar específicas e segmentadas audiências; a televisão torna-se um veículo de massa, atingindo todo o mercado nacional, e ocupando assim o papel que o rádio tinha desempenhado nos anos 40 e 50.

A Elaboração Regulatória

O primeiro ato regulatório referente a serviços de telecomunicações no Brasil foi o Decreto Imperial 2.614, de 21 de julho de 1860, três anos depois de ser inaugurado o primeiro serviço telegráfico no país. Ele regulou a organização do telégrafo nacional, fixou serviços, objetivos e tarifas. Em 1864 o Decreto Imperial 3.288 reviu os propósitos desses serviços, estabelecendo que eles deveriam atender às necessidades gerais da administração pública, do comércio e dos cidadãos. Seis anos depois o Decreto Imperial 4.653, de 28 de dezembro de 1870, estabeleceu que as linhas telegráficas eram propriedade do Estado e ordenou que fosse elaborado um plano nacional para o setor (Federico, 1982: 23-24).

Ligado à Europa por um cabo submarino a partir de 24 de julho de 1874, três anos depois o Decreto Imperial 6.761, de 01 de outubro de 1877, tornou o Brasil membro da ITU-International Telegraph Union. Pelo mesmo decreto o país aderiu à Convenção Internacional de São Petersburgo (1875), e à Convenção Internacional de Telecomunicações. Em 6 de agosto de 1879 o Decreto Imperial 7.539 regulou o funcionamento de serviços telefônicos no Brasil. Em novembro do mesmo ano a Brazilian Telephone Company foi autorizada a explorar tais serviços no Rio de Janeiro, o que passou a fazer a partir de 1880.

A Constituição Brasileira de 1891, elaborada após a derrubada da monarquia e a implantação da república, em 1889, deu aos Estados federados o direito de construir sistemas telefônicos e vender seus serviços. Contudo, em 10 de julho de 1917 o decreto 3.296, dando con-

seqüência a uma emenda constitucional anterior, estabeleceu que a radiotelegrafia e a radiotelegrafia eram direito exclusivo do governo federal, que poderia autorizar empresas tanto nacionais como estrangeiras a operarem em tais serviços. Os decretos 4.262, de 1921, e 16.657, de 1924, incluíram normas para o uso da radiotelegrafia, mas embora já houvesse emissoras de rádio operando amadoristicamente nenhum dos dois atos regulatórios se referia ao novo meio.

Em 1931, o governo revolucionário que se seguiu à Revolução de 1930 publicou o decreto 20.047, de 27 de maio, no qual a radiodifusão é explicitamente citada, pela primeira vez na história do país, em um texto legal. Esse decreto estabeleceu condições para a concessão de serviços radiofônicos, previu a criação de uma rede nacional de rádio, e fixou as exigências técnicas a serem seguidas pelos concessionários. Radiodifusão era concebida como sendo um serviço de interesse nacional, com caráter educativo, sendo as emissoras permitidas a vender até 10 por cento do tempo para inserção de anúncios. Estabelecendo um padrão para o relacionamento entre concessionários e o governo, o decreto tornou compulsório para todas as emissoras do país a transmissão de um programa noticioso diário, com duração de uma hora, produzido pelo governo. Este dispositivo foi incorporado ao Código Nacional de Telecomunicações, de 1962, que também obrigou todas as emissoras de rádio do país a retransmitir a Voz do Brasil, de segunda a sexta feira, das 7 às 8 horas da noite.

O decreto 20.047 foi regulamentado por outro decreto, o de número 21.111, publicado em primeiro de março de 1932, cujo teor detalha os dispositivos do primeiro e estabelece o modo como devem ser cumpridos. O novo decreto foi o primeiro ato regulatório brasileiro que mencionou a televisão. Ele estabeleceu que *Radiotelevisão*, do mesmo modo que qualquer outro uso de *Radioeletricidade* para a transmissão ou recepção de textos, sinais, sons ou imagens de qualquer natureza, através de ondas hertzianas, deveriam ser considerados serviços de radiocomunicações (Federico, 1982: 50).

Entre outras condições que estabeleceu, o decreto 21.111 trazia os seguintes dispositivos: (1) diretores de emissoras de rádio eram responsabilizados pelas idéias emitidas em seus programas, desde que o nome do autor não fosse mencionado; (2) necessidade de prévia aprova-

ção da localização da emissora, da característica de seus transmissores, e seus planos de instalação; (3) possibilidade de revisão e remanejamento de frequências por razões técnicas ou de defesa nacional; (4) obrigatoriedade de aperfeiçoamento das instalações e equipamentos a fim de estabilizar as frequências; (5) prazo de concessão limitado a 10 anos.

Também em 1932 o governo revolucionário criou o Departamento Oficial de Propaganda, que começou a produzir o programa diário do governo. Em 1934 esse departamento tornou-se o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural, e em 1939 o decreto 1.915 mudou seu nome para DIP-Departamento de Imprensa e Propaganda. A última mudança, contudo, foi mais profunda do que a simples troca de nome: o decreto 1.915 ligou aquele departamento diretamente ao gabinete presidencial e encarregou-o de supervisionar e controlar a radiodifusão, o cinema, o teatro, a imprensa e qualquer outra atividade na área de cultura e comunicação de massa.

O decreto 24.655, de 11.07.34, dispôs que o governo federal - até então chamado Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil - poderia, a qualquer tempo, desapropriar as concessionárias, fosse para executar o serviço de radiodifusão diretamente ou para cedê-lo a outra companhia, agora sob condição de participar nos lucros.

Vários outros atos legais foram publicados nos anos 30 e 40 pela ditadura, com novas normas e instruções, mas nenhuma mudança substancial foi implementada na área, além das até aqui mencionadas. Em 12 de dezembro de 1945, o governo democrático que sucedeu Vargas publicou o decreto-lei 8.356, dispondo que *'não depende de censura prévia a manifestação do pensamento por meio do rádio'*. Terminara o tempo da inclemente censura imposta pelo Estado Novo. O mesmo decreto trouxe inovações ao processo de concessões ao estabelecer que nas concorrências públicas para radiodifusão deveriam ser preferidas as propostas que: (a) oferecessem melhores condições de idoneidade moral; (b) proporcionassem melhores vantagens financeiras ao governo; e c) não tivessem sócios que já explorassem outras emissoras. Em 1946, um ano após a queda da ditadura, os concessionários realizaram o I Congresso Brasileiro de Radiodifusão, com o objetivo de juntar forças para conseguir revisão da legislação de 1931/1932. Após o congresso tentaram elaborar

um Código Nacional de Radiodifusão, mas não obtiveram aprovação do novo governo para levar o projeto adiante.

Como já foi anteriormente mencionado, embora os primeiros experimentos fossem feitos em 1946, os serviços de televisão somente começaram no Brasil em 1950. A legislação então em vigor era a mesma que tinha sido elaborada para o rádio e dava ao presidente da república um grande poder para regular e controlar ambos os meios de comunicação de massa. Na verdade eles operavam sob permanente controle do poder executivo: o Departamento de Correios e Telégrafos podia verificar as condições técnicas e era encarregado de fazer concessões de canais; o Ministério da Justiça podia censurar a programação e punir as emissoras; os ministérios militares podiam intervir nas emissoras por razões de segurança nacional; o Ministério da Educação pressionava-os por programas educacionais; e o Ministério do Trabalho mediava os conflitos trabalhistas, registrava os profissionais que podiam trabalhar em radiodifusão, registrava os contratos de trabalho firmados entre empresas e trabalhadores, registrava e monitorava os sindicatos de trabalhadores e patrões.

Uma vez que a televisão já era uma realidade mundial e que o primeiro canal já tinha sido concedido a Assis Chateaubriand, o Ministério da Viação e Obras Públicas publicou a portaria 692, de 26.07.49, pela qual foram fixadas as normas técnicas para este novo serviço público de radiodifusão. Além de outras especificações a portaria destinou 12 canais do espectro eletromagnético para o serviço de televisão, numerados de 2 a 13, e variando de 54 a 216 megaciclos.

Getúlio Vargas, que tinha sido removido do poder em 1945, candidatou-se e venceu as eleições presidenciais de 1950. Um ano após sua posse publicou o Decreto 29.783 através do qual fez uma mudança crucial nas regras do jogo: as concessões teriam de ser revistas de três em três anos e poderiam ser canceladas sem que qualquer direito fosse assegurado ao concessionário. O decreto também novamente declarou o serviço como de interesse público, reafirmou a finalidade educacional da radiodifusão, e criou uma comissão para elaborar um Código Brasileiro de Radiodifusão e Telecomunicações. A crise nacional que ocorreu no novo governo Vargas terminou por levá-lo ao suicídio, em 1954. Pressionado pelos radiodifusores o governo Café Filho, que o sucedeu, revogou o decreto 29.783.

Antes disso, Vargas publicou o decreto 31.835, de 21.11.52, no qual fixou novas normas técnicas e o plano de atribuição e distribuição de canais para o serviço de TV no país. Orientado por parecer da Comissão Técnica do Rádio - criada pelo decreto 21.111, de 1932 - ele estabeleceu que:

(1) haveria um só padrão de TV no Brasil;

(2) este padrão seria não síncrono, isto é, independente das frequências de distribuição de energia elétrica;

(3) o padrão teria como base: a) frequência de campos por segundo = 60; b) frequência de quadros por segundo = 30; c) número de linhas de exploração por quadro = 525; d) nos demais detalhes o padrão seria idêntico ao padrão adotado pela FCC (Comissão Federal de Comunicações), órgão do governo dos Estados Unidos.

Reforçando a adoção do padrão americano, o decreto afirma que:

'O serviço de televisão no Brasil será executado de acordo com as normas de boa engenharia referentes às estações radiodifusoras de televisão, da Federal Communications Commission (Standards of Good Engineering Practice Concerning Television Broadcasting Stations). Serão também obedecidas, em tudo que for aplicável, as regras propostas pela mesma Comissão, em 21 de março de 1951, referentes aos padrões e à distribuição de canais de VHF e UHF nos EE.UU. (Proposed VHF-UHF Rules, Standards and Allocations).'

Durante o governo Kubitscheck (1955-61) debateu-se em várias ocasiões a elaboração de um Código Nacional de Telecomunicações, tomando como base projeto de lei número 36, já existente no Congresso Nacional desde 1953, mas não foi possível chegar a um acordo entre as partes interessadas.

O governo Kubitscheck foi o responsável pelo início da separação entre as emissoras de radiodifusão e suas finalidades educativas. Até 1960, embora completamente desobedecido, o decreto 21.111, de 1932, continuava vigendo, sendo o dispositivo que atribuía finalidades educativas à radiodifusão sempre revalidado nos atos regulatórios que

lhes sucederam. O decreto 49.259, de 17.11.60, contudo, instituiu a Campanha de Radiodifusão Educativa, com a finalidade, entre outras, de promover a irradiação de programas científicos, literários e artísticos, de caráter educativo. Para tanto criou um fundo especial no Banco do Brasil. Na prática isto significava que as empresas concessionárias estavam liberadas de aplicar os recursos advindos da publicidade em programas educativos. Desta forma o governo, que concedia os canais sob condição de a emissora ter programação educativa, liberava-a desta obrigação e assumia ele próprio o ônus. A finalidade educativa passava então a ser conceituada como uma possibilidade parcial e não como uma obrigatoriedade total.

No governo seguinte, o de Jânio Quadros, foi publicado o decreto 50.450, de 12.04.61, que tornou obrigatória a projeção de um filme nacional na TV para dois de procedência estrangeira. Jânio dava assim consequência prática ao tradicional caráter nacionalista da regulamentação da televisão no Brasil. Contudo, o decreto 544, de 31 de janeiro de 1962, publicado pelo novo regime parlamentarista, reduziu esta proporção para um filme por semana, independentemente da quantidade de filmes estrangeiros exibidos. Estes últimos passaram a ser obrigatoriamente dublados. O decreto de Jânio autorizava também o Geicine-Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica a estudar e por em execução planos de estímulo à produção de películas destinadas à televisão.

Ainda no governo de Jânio foi publicado o decreto 50.566, de 30 de maio de 1961, criando o Conselho Nacional de Telecomunicações, diretamente subordinado ao gabinete do Presidente da República, com a missão de: estudar um sistema nacional de telecomunicações, e propor nova legislação para o setor (Capparelli, 1982: 164). Em 24 de junho do mesmo ano, Jânio publicou de surpresa - como era de seu estilo - o decreto 5.840, limitando o prazo de concessões a 3 anos, renováveis ou não, a juízo do governo. No mesmo decreto determinou que as emissoras de radiodifusão, inclusive as de televisão, deveriam, sempre que fossem convocadas pela Agência Nacional ou outra autoridade competente, transmitir além da Voz do Brasil também outros programas especiais de interesse nacional. Dois meses depois, contudo, renunciou ao mandato, sendo seu decreto revogado pelo presidente João Goulart, que o sucedeu.

Poucos dias antes de renunciar, Jânio publicou o decreto 51.134, de 3 de agosto de 1961, no qual estabeleceu a censura prévia dos programas de rádio e televisão. Entre outras proibições usuais referentes à decência, cenas de crueldade, sensacionalismo e preconceitos, ele colocou também a apresentação de artistas em trajas menores, ou de maiôs, e, ainda que se tratasse de propaganda comercial, a apresentação de peças íntimas femininas.

Em 1962 o Congresso Nacional aprovou finalmente a lei 4.117, instituindo o Código Nacional de Telecomunicações. Em 20 de maio do ano seguinte a lei foi regulamentada pelo decreto 52.026. Mais amplo que qualquer outra legislação anterior referente ao setor das telecomunicações, o novo código regulou 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. Ele foi o resultado do projeto de lei número 36, apresentado ao Senado Federal em 1953. Tomando o novo código como base, o governo federal elaborou e publicou, em 1963, o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, que se mantém em vigor até os dias de hoje, com algumas alterações introduzidas durante o regime militar, sobretudo as contidas no decreto-lei 236, de 1967.

O Decreto Regulador dos Serviços de Radiodifusão

Como já foi mencionado, os serviços de telecomunicações em geral tiveram sua regulação consolidada no Brasil através do Código Nacional de Telecomunicações, aprovado pelo Congresso Nacional em 1962, depois de nove anos de negociações entre partidos políticos e radiodifusores. O Código abrange os seguintes assuntos gerais: a classificação dos serviços de telecomunicações, definições, a competência para execução e controle desses serviços, o Conselho Nacional de Telecomunicações - Contel (órgão regulador, depois transformado no Ministério das Comunicações), o Departamento Nacional de Telecomunicações - Dentel (agência executora, depois extinta, sendo suas funções absorvidas pela estrutura do Ministério das Comunicações), processos de licenciamento, Plano Nacional de Telecomunicações, taxas, Empresa Bra-

sileira de Telecomunicações - Embratel (companhia pública encarregada dos serviços de satélite e de longa distância), Companhia Brasileira de Telecomunicações - Telebrás, e Fundo Nacional de Telecomunicações.

Os serviços de telecomunicações estão distribuídos em seis grupos, cada um deles com regulamento específico: serviços públicos, serviços públicos restritos, radiodifusão, emissão privada de rádio, serviços limitados e serviços especiais. Em razão de o Brasil ser associado à União Internacional de Telecomunicações, o Código estabelece que estes serviços devem se submeter aos tratados internacionais já aprovados e àqueles que o Congresso Nacional venha a aprovar.

As normas específicas de estruturação e funcionamento da indústria da TV foram estabelecidas, com base no Código, pelo Decreto 52.795, de 31 de outubro de 1963, que é conhecido como Regulamento dos Serviços de Radiodifusão. Ele teve algumas cláusulas modificadas por outros atos legais¹ através dos anos, mas sua estrutura e disposições básicas se mantiveram imunes a estas mudanças. A análise da regulamentação da TV que se segue é baseada no ato regulatório resultante e vigente até o final do século, depois das modificações que sofreu.

Conforme o Regulamento, os serviços de TV têm objetivos educacionais e culturais, mesmo nos seus aspectos informacional e de entretenimento. Além disso, são considerados de interesse nacional, sendo sua exploração permitida somente quando não seja ferido aquele interesse e os objetivos culturais e educacionais que lhes são atribuídos pela legislação. A radiodifusão de TV é classificada como local, regional ou nacional, e pode ser licenciada para serviços limitados ou ilimitados, transmitidos através de VHF ou UHF.

Concessão é o ato presidencial que concede a uma pessoa o direito de executar e explorar serviços de radiodifusão, durante um tempo determinado. Esta definição se difere da de *Permissão*, entendida como a autorização para retransmitir sinais de TV, emitidos por estações de radiodifusão. A primeira só pode ser licenciada pelo presidente; a segunda, pelo Ministro das Comunicações. Nem a concessão nem a permissão dão aos concessionários direitos exclusivos de explorar estes serviços.

Como Estados e municípios são excluídos, por lei, de assuntos relativos às telecomunicações, somente o governo federal pode autorizar a

execução dos serviços de radiodifusão. As concessões e permissões para radiodifusão de rádio e TV valem por um período de dez e quinze anos, respectivamente. Sucessivas renovações são permitidas para períodos de igual duração, dependendo de avaliação do Ministério das Comunicações e, no caso de emissoras de rádio e TV, decisão presidencial.

Tanto no caso de concessão quanto no de permissão, a transferência do controle da companhia não é permitida até dois anos depois de iniciado o funcionamento da estação. Passado o tempo legal, a transferência pode ser feita, desde que as mudanças na propriedade sigam as normas específicas para tal fim. Para a transferência de concessões, a aprovação final é do presidente; no caso de permissões, a aprovação ministerial é suficiente. Quando o assunto é relativo a permissão ou concessão de canais para o serviço público, a transferência não pode ser autorizada sob nenhuma circunstância.

Também se querem alterar seus estatutos, ou transferir ações e participações, os concessionários devem procurar a aprovação do Ministério das Comunicações. Quando, por qualquer condição ou razão, eles têm que substituir diretores, devem submeter seus nomes à apreciação do mesmo Ministério, provando serem estes novos diretores brasileiros e cidadãos moralmente respeitáveis.

Estações de TV não podem, sob qualquer circunstância, transferir seus estúdios para fora da área onde estão autorizadas a fazer suas transmissões. Se mudam o estúdio principal da cidade na qual estão autorizadas a transmitir, devem manter um estúdio auxiliar naquela cidade. A legislação define como estúdio principal aquele de onde a maioria da programação é emitida. Um estúdio auxiliar é aquele de onde uma parte complementar da programação pode ser irradiada.

A interrupção do serviço por mais de 30 dias consecutivos, significa a perda da concessão ou permissão.

Além de ceder tempo de programação para propaganda política, livremente usada por partidos políticos durante campanhas eleitorais, as estações de TV podem ser convocadas pelo Gabinete do Presidente para integrar redes nacional, regional ou local.

Funções técnicas e operacionais relativas à execução dos serviços de radiodifusão devem ser feitas por brasileiros devidamente treina-



dos, certificados pelo Ministério das Comunicações. É obrigatória a contratação de um engenheiro especializado como responsável pela execução dos serviços de radiodifusão. Empregados estrangeiros são tolerados somente excepcionalmente, e antes de empregá-los a estação necessita de permissão do governo. Caso seja autorizada a contratação, eles devem se mudar para o Brasil enquanto trabalham na estação.

Pelo Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, a emissora de TV comercial pode ser definida como entidade que: detém a licença do governo federal para organizar e emitir programas, visando uma comunidade específica, de acordo com um plano já aprovado; transmite estes programas pelo espaço aéreo, usando equipamentos em concordância com padrões específicos; e insere naquela programação mensagens comerciais que promovem produtos ou serviços, pelo que recebe pagamento.

Embora uma única empresa possa legalmente controlar mais de uma estação de TV, cada uma delas deve ser licenciada separadamente para servir uma comunidade específica. Cada licença envolve tanto funções de transmissão quanto de programação.

Por razões de políticas públicas relativas à prevenção do monopólio dos serviços de radiodifusão, proprietários privados são limitados a um máximo de dez concessões, sendo que somente duas delas podem estar situadas num mesmo Estado. Cinco devem ser em UHF. Permissionários de retransmissoras são excluídos desses números. O Regulamento dos Serviços de Radiodifusão estabelece que um concessionário pode participar somente de uma emissora de TV, em um único mercado.

As emissoras são obrigadas a ceder cinco horas de sua programação semanal para programas educacionais. A Portaria Interministerial 568, do Ministério das Comunicações e do Ministério da Educação, de 21 de outubro de 1980, que detalha a última estipulação, requer que este tempo seja distribuído em programas educacionais que perfaçam 30 minutos diários, de segunda a sexta, e 75 minutos, aos sábados e domingos. O Ministério da Educação tem a responsabilidade de executar e coordenar os programas, diretamente ou por meio de entidades públicas ou privadas. O Ministério das Comunicações é encarregado de fiscalizar a aplicação da lei e aplicar penalidades.²

O Código Nacional de Telecomunicações também permitiu o estabelecimento de duas estruturas para o serviço público de radiodifusão: o sistema Radiobrás (Empresa Brasileira de Radiodifusão), que coordena estações de rádio e TV de propriedade direta do governo federal e que deveria gerar renda através de patrocínio e publicidade; e a Fundação Roquette Pinto, uma entidade sem fins lucrativos, proibida de perseguir objetivos comerciais, que coordena o Sistema Brasileiro de Radiodifusão Educativa.

A Radiobrás foi primeiramente subordinada ao Ministério das Comunicações, depois, ao Ministério da Justiça, e finalmente, ao Gabinete do Presidente da República. Ela tem como principal missão: operação e exploração comercial das estações de propriedade do governo federal; publicização dos feitos do governo brasileiro e da realidade brasileira para outros países; criação, operação e exploração da sua própria rede de estações retransmissoras; produção e radiodifusão de programas jornalísticos e de entretenimento; e radiodifusão de programas educativos produzidos por outras produtoras de propriedade estatal. Suas estações devem operar principalmente em regiões de baixa densidade demográfica e reduzido interesse comercial, e em localidades consideradas estrategicamente importantes para a unidade nacional.

Além disso, a Radiobrás tem a tarefa de distribuir propagandas governamentais para a mídia comercial. Seu presidente é designado pelo presidente da República. No final do século XX, a Radiobrás operava poucas estações de rádio, quase todas elas dedicadas à publicização, em outros países, da cultura brasileira e feitos governamentais. A única estação de TV que permaneceu sob seu controle - TV Nacional Brasília - operava como estação retransmissora para redes não-comerciais e como geradora de discursos oficiais do presidente e de seus ministros.

A Fundação Roquette Pinto tem como principais missões: a produção, contratação e distribuição de materiais audiovisuais para o Sistema Brasileiro de Radiodifusão Educativa (Sinred); a avaliação e a emissão de pareceres referentes a solicitações de licenças para radiodifusão não-comercial; e a coordenação e execução, livre de encargos, de atividades relacionadas a transmissão de programas educativos por estações comerciais. A fundação também opera diretamente alguns canais de

radiodifusão e retransmissão. É subordinada ao Ministério da Educação e seu presidente é designado pelo presidente da República. O Sinred, que ela coordena, é um projeto com a missão de integrar todas as estações educativas de rádio e TV no Brasil. Neste papel, além de produzir, contratar e distribuir material audiovisual de propostas educativas, ela tem como objetivos: a troca de experiências, tecnologias, equipamentos e programas; a racionalização do uso de recursos financeiros, materiais, humanos e técnicos; e a promoção da descentralização e regionalização dos programas.

Estações educativas de TV não podem ter caráter comercial, estando claramente proibidas de transmitir publicidade e aceitar patrocínio. Estão restritas a emitir programas educativos, como leituras, conferências, debates e entrevistas, e somente podem ser licenciadas para os governos federal, estadual, municipal e distrital, universidades e fundações não-comerciais. Não podem também fazer propaganda política nem expressar sua opinião contra ou a favor de partidos políticos, seus representantes ou candidatos. Não menos do que 20% de sua programação mensal deve ser comprada ou contratada de produtoras independentes.

O Processo de Licenciamento

Pelo Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, o processo de licenciamento pode ser começado por iniciativa do Ministério das Comunicações ou, se uma solicitação formal é feita ao ministro, por alguém interessado em explorar o serviço. O interessado deve apresentar um estudo econômico e – caso não haja canal disponível – um estudo técnico sobre a viabilidade da concessão. A demanda inicial e a apresentação dos estudos não dão, contudo, qualquer vantagem a este interessado sobre outros que venham a concorrer com ele. O aviso de Edital deve ser publicado com antecedência de 60 dias da data marcada para a apresentação das propostas.

O Ato concede ao Ministério ampla possibilidade de atuação na implementação e interpretação dos requerimentos legais, mas estabelece que o processo destina-se a garantir tratamento isonômico aos participantes, sob os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade e da publicidade. Caso julgue necessário, o Ministério

pode realizar consulta pública prévia à comunidade, no local onde será sediada a emissora, antes de iniciar o processo de licitação.

Quando se trata de licença de canais para serviço público e fins educativos, o processo é feito sem concorrência e a qualquer tempo, seguindo a demanda direta daqueles que estão com permissão para explorar estas modalidades de serviços de TV. Eles têm, contudo, que apresentar estudos de viabilidade econômica e técnica. Os planos de engenharia devem mostrar capacidade de atendimento aos padrões do Ministério das Comunicações.

No Edital que abre a licitação o Ministério deve fazer constar, entre outros, os seguintes requisitos: valor e condições de pagamento da outorga; localidade onde será explorado o serviço; sanções; relação de documentos exigidos para a aferição da qualificação econômico-financeira, da habilitação jurídica e da regularidade fiscal; quesitos e critérios para julgamento das propostas; minuta do contrato.

Para solicitar uma licença, a companhia deve provar a nacionalidade brasileira – natos ou naturalizados há mais de 10 anos - de todos os seus sócios, diretores e administradores, que devem também possuir reputação moral, não ser empregados de outro concessionário na mesma localidade, não ter imunidade parlamentar, nem direito a foro especial. Todo solicitante deve ter uma história pessoal livre de evidências que sugiram defeitos de caráter ou dúvidas quanto a sua habilitação para operar no interesse público. Arquivos criminais podem constituir tais evidências. No estatuto da companhia deve ser claramente declarado que suas ações são direta e indiretamente intransferíveis a estrangeiros e pessoas jurídicas (com exceção de partidos políticos), e que qualquer alteração depende de aprovação do Ministério das Comunicações. No caso de sociedades por ações, deve ser apresentada cópia da ata da assembléia geral que elegeu a diretoria e a relação de acionistas em que conste a quantidade, o valor e o tipo de ações de cada sócio.

O requerimento deve dispor sobre equipamento, instalações e quanto tempo a grade de programação vai dedicar à informação, educação e transmissão ao vivo. O Ministério das Comunicações estabelece o mínimo de capital requerido para cada licença. O requerente deve

provar a origem do capital que está investindo, e que, no mínimo, metade dele foi depositado em conta bancária.

Pelo Regulamento, para ser licenciado, o solicitante deve concordar com a natureza educacional dos serviços de radiodifusão, e ter sua programação como se segue:

A – Manter elevado sentido moral e cívico, não permitindo a apresentação de qualquer coisa que ofenda a moral familiar e os bons costumes.

B – Limitar o tempo de publicidade a, no máximo, 25% de sua programação;

C – Ter no mínimo 5% do seu tempo reservado para programas noticiosos;

D – Estações comerciais devem reservar 5 horas por semana para transmissão de programas educativos.

O requerente pode ser o próprio governo federal, Estados, municípios, universidades, fundações públicas ou privadas, partidos políticos e companhias brasileiras de propriedade exclusiva de brasileiros natos, qualidade pessoal legal que também é requerida para diretores e administradores. Entidades públicas, incluindo universidades, têm preferência nos processos de licença.

Para a classificação das propostas o Ministério considera os seguintes quesitos:

- tempo destinado a programas jornalísticos, educativos e informativos – máximo de 15 pontos;

- tempo destinado a serviço noticioso – máximo de 15 pontos;

- tempo destinado a programas culturais, artísticos e jornalísticos, a serem produzidos e gerados na própria localidade ou município a que pertença a localidade objeto da outorga – máximo de 30 pontos;

- prazo para início da execução do serviço objeto da outorga, em caráter definitivo – máximo de 40 pontos.

As propostas relativas a serviços de TV somente serão classificadas se obtiverem pelo menos 60 pontos. No caso de empate entre duas ou mais propostas, a seleção far-se-á por sorteio, em ato público, para o qual todas as proponentes classificadas serão convocadas.

Todas as propostas são examinadas pelo Ministério das Comunicações, que emite um relato indicando aqueles que preencheram os requisitos para a licença. Se for para permissão, o ministro finaliza o processo. Se for para concessão, o relatório é enviado ao presidente, para decisão final. Pelo Regulamento, as chances de ser escolhido pelo presidente aumentam se os solicitantes preencherem os seguintes critérios:

A – Ter como principais acionistas e diretores pessoas que nasceram ou estão vivendo no município ou região onde a estação será instalada;

B – Não ter outra licença para o mesmo município;

C – Não ter como acionistas pessoas que estão direta ou indiretamente participando em companhia que já tem uma licença para o mesmo município;

D – Ter apresentado a melhor proporção de equipamentos nacionais para a instalação da estação;

E – Propor a maior porcentagem de tempo, na sua programação diária, para assuntos, autores e artistas brasileiros, salvaguardando as diferenciações regionais;

F – Ter proposto o maior tempo para programas jornalísticos em sua programação diária;

G – Ter proposto o menor tempo para iniciar a operação.

Contudo, é amplamente conhecido que os presidentes costumavam relativizar estas recomendações e exercer seu direito de escolher o solicitante que deseja - muitas vezes seu amigo ou partidário, ou um que mais tarde possa ser atraído para seu lado político, ou no mínimo um que possa ser sensível às demandas do governo.

Em todo o caso, o ato legal assinado pelo presidente ou ministro deve estabelecer cláusulas regulando o relacionamento entre licenciados e governo. Dentre estas cláusulas estão: a localização da estação (antena, estúdios e transmissores); o valor da taxa a ser paga ao governo; o direito do governo de ser servido, livre de encargos, quando é convocada a formação de rede nacional, regional ou local; a proibição de transferir, direta ou indiretamente, a concessão ou permissão para outra entidade, sem permissão do governo.

O concessionário é proibido de manter qualquer tipo de acordo com companhias ou organizações estrangeiras, estando categoricamente proibida não só a contratação de empregados estrangeiros, como também representantes de entidades estrangeiras em suas atividades administrativas. Assuntos técnicos e de programação são excluídos desta proibição, assim como qualquer outra atividade, durante a fase de instalação (até seis meses), mas ambas as exclusões dependem de prévia aprovação do Ministério das Comunicações.

A companhia que recebe a concessão ou permissão para radiodifusão tem de seis a doze meses para submeter e ter aprovados seus projetos executivos, e até 36 meses para começar a operar, em caráter definitivo, a partir da vigência da outorga. Nenhuma mudança pode ser feita, em nenhum momento, nas características técnicas e físicas da estação, sem aprovação do Ministério das Comunicações.

O contrato de concessão é assinado até 60 dias após a publicação do ato de homologação da outorga - feita pelo Presidente da República - pelo Congresso Nacional, segundo prevê o art. 223 da Constituição Federal.

Conclusão

Algumas importantes conclusões podem ser tiradas da análise aqui feita sobre as raízes históricas da regulação da indústria da TV no Brasil:

I. A regulação da indústria brasileira de televisão tem nas suas raízes históricas alto grau de nacionalismo, o que tem restringido a participação de estrangeiros na radiodifusão. Os revolucionários que tomaram o poder nacional em 1930 mostraram sua visão nacionalista da radiodifusão através dos decretos 20.047 e 21.111, publicados em 1931 e 1932, respectivamente. Neles ficou estabelecido que o rádio - já existente - e a televisão - quando viesse a existir - eram de interesse nacional, e portanto tinham sua utilização reservada exclusivamente a brasileiros. Essas raízes nacionalistas projetaram-se para o futuro e estão presentes em vários dispositivos do Código Nacional de Telecomunicações e do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, atualmente em vigor. Entre estes dispositivos podem ser destacados os seguintes:

A – Preferência, na decisão presidencial sobre quem deve receber a concessão, para o concorrente que apresente a mais alta taxa de uso de equipamento fabricado no país em sua emissora.

B – Preferência, no mesmo processo decisório, para o concorrente que prometa a mais alta percentagem de tempo dedicado a assuntos, autores e artistas brasileiros.

C – Proibição de contratos entre emissoras de TV e companhias estrangeiras.

D – Proibição de aceitar a presença de entidades estrangeiras nas atividades administrativas da emissora.

E – Proibição de a emissora ter empregados, sócios, diretores e gerentes estrangeiros.

2. A Revolução de 30 estabeleceu também o caráter da radiodifusão como de *interesse público*, e portanto sujeitou tanto o rádio quanto a televisão a serem tratados como serviços públicos, protegidos e regulados pelo Estado. Coerentemente com este caráter, os revolucionários atribuíram à radiodifusão finalidades educacionais. Eles falharam, contudo, na conceituação dessas finalidades e na fixação do modo como deveriam ser alcançadas e avaliadas. Repetindo a falha, todos os governos que se sucederam desde então jamais definiram substantivamente aquelas finalidades. O resultado é que a qualificação legal da radiodifusão como um serviço público, de interesse público, e com finalidades educacionais tornou-se meramente retórica, sem conseqüências objetivas em termos de implementação. Na prática, o modo comercial de exploração da TV tem sido esmagadoramente predominante e o número e qualidade de programas de entretenimento têm superado de longe aqueles com características educacionais.

3. Também presente nas raízes históricas da regulamentação da TV no Brasil está a centralização no poder executivo das competências de concessão e controle da radiodifusão. Em 1917 uma emenda à Constituição de 1891 centralizou o processo de concessão de serviços de telecomunicações no governo federal, derrubando assim dispositivo da Constituição de 1891 que tinha entregue tais competências aos Estados federados. Tal centralização foi definitivamente selada pelos decre-

tos 20.047 e 21.111, que afirmaram categoricamente serem os serviços de *radiocomunicações* - aí incluída a *radiotelevisão* - da exclusiva competência da União. Além disso, o decreto 21.111 dispôs que o governo federal é quem estabelecerá as exigências a que deveriam se subordinar as concessionárias.

Semelhante idéia de centralização foi certamente muito influente na elaboração do Código Nacional de Telecomunicações, em 1963. Nele estão contidos alguns dispositivos que expressam claramente esta tendência: (1) o Presidente da República foi mantido com o poder exclusivo de conceder serviços de radiodifusão; (2) é obrigatória a consulta ao Ministro das Comunicações quando a concessionária pretender trocar um diretor; (3) cabe ao Ministério das Comunicações certificar a competência de quem vá exercer funções técnicas e operativas em emissoras de radiodifusão; (4) também ao Ministério das Comunicações foi atribuído o poder de permitir ou não a eventual prestação de serviços de técnicos estrangeiros nas emissoras; (5) qualquer mudança nas características físicas das estações de rádio e televisão tem de receber autorização do mesmo ministério.

Na verdade, o Presidente da República, na decisão final, e o Ministro das Comunicações, desde as primeiras ações, receberam do Código atribuições que lhes permitem controlar todo o processo de concessão dos serviços de radiodifusão, inclusive a interpretação, as queixas do público, e a aplicação de penas e multas. Historicamente, fosse o presidente civil ou militar, ele tem sido absoluto no exercício desse poder, na maioria das vezes guiado exclusivamente por razões de natureza político-partidárias.

A Constituição de 1988 colocou os decretos presidenciais de concessão de canais de radiodifusão sob revisão do Congresso Nacional, mas até agora isto não gerou qualquer mudança no processo. Nem seria de esperar que fosse diferente: afinal, pelo menos um terço dos parlamentares brasileiros receberam concessões para si ou seus amigos e parentes e conseqüentemente são beneficiários do modelo em uso.

4. Embora considerando a radiodifusão como um serviço público, de interesse nacional, e com propósitos educacionais, os decretos 20.047 e 21.111 abriram a possibilidade de tal serviço ser concedido a

empresas privadas, formadas por brasileiros 'decentes'. Esta abertura estabeleceu um dos mais importantes fundamentos da indústria da TV no Brasil, ainda hoje em vigor: o Estado como o poder concedente e, através do "trusteeship model", o interesse privado como o executor e beneficiário da atividade. Tal fundamento tem sido a base legal para que os canais de TV, considerados bens públicos, de interesse nacional, e com propósitos educacionais sejam cedidos a empresas privadas para obterem lucros através de sua exploração comercial.

Na verdade, toda a regulamentação dos serviços de televisão no Brasil foi notoriamente construída em torno do modelo comercial adotado para a atividade. Em consequência, a disponibilidade das contas publicitárias no mercado é fator de suma importância tanto no processo de concessão quanto na própria elaboração legislativa. Por exemplo, quando o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão estabelece a generosa percentagem de 25 por cento do tempo de programação como o tempo 'máximo' permitido para a veiculação de anúncios, é evidente que o objetivo é a maximização do lucro. A ausência de regras mínimas para a programação também permite aos concessionários perseguir fórmulas que usam os gostos e interesses comuns ao maior número possível de telespectadores para atraí-los e manipulá-los. Pelos cânones deste modelo temas complexos ou que desatendam aqueles gostos e interesses devem ser evitados. Por fim, a proibição das emissoras não-privadas competirem por verbas publicitárias e de patrocínio deve ser entendida como uma clara tentativa de estabelecer uma reserva de mercado para as emissoras privadas.

5. O DIP- Departamento de Imprensa e Propaganda foi extinto em 1945, mas o controle político dos serviços de TV continuou possível através da própria estrutura do poder executivo, sobretudo nas áreas de intervenção do Estado na economia - bancos e empresas estatais. Assim, o Presidente da República ainda hoje pode exercer aquele controle de várias maneiras: ele decide sobre o uso das contas publicitárias controladas pelo governo, cuja soma é bastante superior a qualquer outra no país; e continua sendo sua exclusiva prerrogativa a escolha de quem, dentre os que se qualificam, receberá a concessão de serviços de radiodifusão. O mais recente exemplo deste poder foi o uso que o

ex-presidente Sarney fez das concessões, trocando-as por votos para a ampliação de seu mandato de 4 para 5 anos.

Por fim, pode-se afirmar que os decretos 20.047 e 21.111 devem ser considerados os precursores de todas as subsequentes regulamentações dos serviços de TV no Brasil. Três características fizeram-nos consistentes o suficiente para influenciar decisivamente os atos regulatórios futuros: (1) foram inovativos e surpreendentemente atualizados tecnologicamente, inclusive regulando antecipadamente os serviços de TV quando estes eram ainda um experimento nos Estados Unidos e na Europa; (2) começaram a tratar a radiodifusão através de conceitos que terminaram por se fixar definitivamente no setor: *bem público, serviço público, interesse nacional, propósitos educacionais*, o Estado como poder concedente, a empresa privada como operadora principal do serviço; (3) inauguraram no Brasil o *'trusteeship model'* para a exploração dos serviços de radiodifusão.

No percurso histórico da regulação, particularmente a partir da aprovação do Código Nacional de Telecomunicações, a dinâmica capitalista avançou significativamente no controle do setor:

1. A convivência de emissoras públicas e privadas no mercado publicitário, que funcionou normalmente durante toda a era do rádio, foi rompida através da proibição das primeiras veicularem anúncios e aceitarem patrocínios. As emissoras privadas passaram, portanto, a serem absolutas na disputa das contas publicitárias destinadas ao rádio e à televisão.

2. As finalidades educacionais da radiodifusão continuaram a não ser claramente reguladas, ficando ainda obscura a forma de realizar e avaliar seu cumprimento. O que deveria caracterizar toda a programação passou a constituir-se em exceção, durante 5 horas semanais, divididas em *spots* de 20 e 30 segundos.

3. A concessão predominantemente para concessionários privados e a permissão de constituição de redes nacionais de rádio e televisão sedimentou a indústria e seu uso comercial.

O fato de ter assegurado tais avanços ao uso privado do espectro eletromagnético foi fator decisivo na sobrevivência do Código e do Regulamento até o final do século. Nascidos em 1962 e 1963, respectivamente, eles assistiram a queda de um presidente civil através de um

golpe militar, sucessivos governos ditatoriais até 1984, uma Assembléia Nacional Constituinte de quase dois anos, o *impeachment* de um presidente e a dupla eleição de um outro. Resistiram a tudo e, embora tenham sofrido tópicas alterações, seus conceitos e disposições básicos continuam em vigor.

A seguir veremos como os militares que assumiram o poder em 1964 influenciaram o desenvolvimento da TV no Brasil.

Capítulo III

O Papel do Governo Militar

Os serviços de TV, que vinham se expandindo, desde 1959, para o Sul e o Nordeste do Brasil, encontraram, em meados dos anos 60, as condições ideais para consolidar-se como indústria, sob a forma de redes nacionais. Dois poderosos fatores influenciaram esta mudança, decisivamente: primeiro o surgimento do videoteipe, um avanço tecnológico que contribuiu para fazer emissoras e produtores atuarem em escala nacional, a partir de estúdios centrais no Sul do Brasil; segundo, a promulgação do Código Nacional de Telecomunicações, e logo em seguida o Regulamento dos Serviços de Radiofusão, que deram à indústria de TV uma base legal e segurança para organizar-se como empresa privada a ser dirigida segundo os mecanismos de mercado.

Acoplando-se à estratégia de desenvolvimento econômico do regime militar, que buscava acelerar a expansão capitalista através da concentração do capital, a indústria televisiva consolidou suas atividades na região econômica e politicamente mais desenvolvida, onde o investimento intensivo do capital melhorou a tecnologia reprodutiva, o gerenciamento e a produção artística. A partir desse núcleo, as TVs criaram grandes centros de produção e comercialização, com recursos humanos capacitados, alta tecnologia e capital. A produção dos principais programas foi centralizada no Rio de Janeiro e em São Paulo, onde estavam as mais importantes atividades econômicas e os maiores orçamentos de publicidade, e também eram o centro de tomada de decisões da política nacional.

Concomitantemente, a indústria da TV assumiu um importante papel de legitimação das novas propostas que o governo militar trazia à política, à economia e à cultura brasileiras. Os militares viam na televisão um instrumento importante para promover suas idéias sobre segurança nacional e modernização das estruturas econômicas e sociais do país.

Assim, a indústria da TV foi tomada como um instrumento para duas tarefas imediatas e cruciais que os militares queriam realizar, visando, sobretudo, viabilizar a expansão do parque industrial brasileiro. A primeira foi promover a rápida industrialização do país, criando assim oportunidades de trabalho; a segunda foi consolidar um mercado de

massa nacional para bens materiais e simbólicos. Acima das duas tarefas – e também acima de qualquer outra coisa – estava o desejo de esmagar qualquer tipo de ato ou pensamento socialista e esquerdista, mesmo quando “mascarado” como democrático.

Este Capítulo focaliza a indústria brasileira de TV, primeiro, em sua relação com a ditadura militar que exerceu o poder de 1964 a 1984; segundo, sua consolidação como uma indústria nacional e o rápido desenvolvimento de um sistema nacional integrado de serviços de telecomunicações; e, por fim, o surpreendente crescimento da Rede Globo, que vem monopolizando os serviços de TV no Brasil desde os anos 70.

Nele expõe-se também como os militares projetaram e instituíram os mecanismos reguladores dentro do Estado e impulsionaram a indústria a tornar-se estruturada em nível nacional.

A análise mostra igualmente como a indústria televisiva, encarada pela ditadura militar como uma importante ferramenta para a difusão de suas doutrinas através do País, recebeu considerável impulso de crescimento. Este foi o caso dos subsídios diretos, tais como o congelamento das taxas dos serviços de telecomunicações, isenção das taxas de importação para compra de equipamento, e a construção de uma estrutura nacional de telecomunicações, através da qual a indústria televisiva pôde desenvolver-se em redes nacionais.

A Ditadura Militar

No final dos anos 50, o Brasil experimentou um período fértil de desenvolvimento sob o governo de Juscelino Kubitschek, mas as gestões seguintes foram extremamente conturbadas em todos os sentidos. Empossado em janeiro de 1961, o presidente Jânio Quadros foi substituído sete meses depois, devido à sua renúncia, por um sistema parlamentarista que sobreviveu até abril de 1963, quando o sistema presidencial foi restabelecido como resultado de um plebiscito. João Goulart, que tinha sido eleito vice-presidente de Jânio, assumiu a presidência, primeiro no regime parlamentar e depois no regime presidencialista.

Em 31 de março de 1964, apoiados pelos partidos de centro e direita, assim como a maioria das classes média e alta, a Igreja Católica, os empresários – especialmente aqueles ligados ao capital estrangeiro –

e organizações financeiras, os militares promoveram um golpe de Estado e tiraram João Goulart do poder.

A liderança dos militares golpistas se constituía, em grande medida, dos mesmos soldados, tecnocratas e políticos que apoiaram a revolução de 30 e o Estado Novo. Eles queriam elevar o nível do desenvolvimento capitalista e construir um sistema político baseado na ordem pública e no desenvolvimento econômico, estritamente de acordo com a Doutrina de Segurança Nacional. Em consequência desse objetivo, a intervenção do Estado na economia, na política e em tudo o mais na sociedade cresceu decisivamente.

Em linhas gerais, o conjunto de idéias que os militares produziram em sua Escola Superior de Guerra e chamaram de Doutrina de Segurança Nacional, afirmava que para sobreviver o Brasil teria que determinar seus interesses nacionais fundamentais, tanto os de natureza interna como externa. Estes interesses deveriam estar integrados na consciência coletiva da Nação, em suas classes dominante e dominada e constituir-se-iam em aspirações nacionais. As aspirações que fossem consideradas como de interesse vital para o País deveriam ter caráter imperativo, vez que estariam ligadas às condições de existência do Brasil. A falha em atingi-las poderia levar o país a um processo de desintegração.

A Doutrina de Segurança Nacional exigia que a conquista das aspirações de interesse vital para o País constituíssem, tanto na esfera interna como externa, um dever explícito do Estado. A mídia deveria seguir políticas que apoiassem o conjunto dessas aspirações e as linhas mestras de ação da Nação deviam ser orientadas na mesma direção, em todos os setores da vida no País.

Seguindo esta ideologia militar, a radiodifusão deveria ser considerada uma atividade privada e reservada exclusivamente para brasileiros, particularmente aqueles indivíduos e grupos que correspondessem à doutrina de segurança nacional. O papel do Estado como um difusor era complementar e objetivava atingir metas específicas. Conseqüentemente, a concessão era basicamente uma questão de acordo ideológico e viabilidade econômica e financeira.

Os serviços de TV, que deveriam estar subordinados ao conceito de interesse público e fins educacionais e culturais mas que sempre

estiveram a serviço de interesses comerciais, começaram a ser encarados sob a ótica da Doutrina da Segurança Nacional. A construção das redes de TV deveria ser estimulada como um meio de apoiar a integração nacional; promover e organizar um mercado de massa para os bens produzidos pelo processo de industrialização que os militares implementaram, baseado na importação de capital e tecnologia; disseminar a Doutrina da Segurança Nacional; e dar estabilidade econômica e financeira à própria indústria da TV. Ao governo militar coube investir diretamente em infra-estrutura e indústria básica, visando a futura criação de um mercado nacional de consumo de bens.

Uma vez que a nova política econômica buscava atraí-lo, o capital estrangeiro chegou em grande escala, para ser investido nos setores mais dinâmicos e rentáveis da economia brasileira, como as indústrias automotiva, química e mecânica e também nos setores eletro-eletrônico e cultural.

Uma migração intensiva para os centros urbanos tornou a população brasileira mais urbana que rural. O fortalecimento do papel do Estado na vida nacional impôs a reorganização da administração pública.

A restrição da democracia e a implantação da Doutrina de Segurança Nacional exigiram um planejamento completo e sistemático de novas formas de controle político e social. A internacionalização do mercado interno obrigou a expansão dos bens de consumo via – entre outras coisas – a criação de facilidades de crédito, publicidade e a melhoria da rede de estradas.

Além disso, como a Doutrina de Segurança Nacional compreendia fatores psicológicos, sociais e culturais como parte do desenvolvimento nacional, a intervenção na cultura foi inevitável. O governo militar estimulou a produção cultural, como um meio de integração nacional, mas ao mesmo tempo procurou manter essa produção sob seu controle.

O Estado brasileiro atingiu então seu mais profundo nível de intervenção na sociedade. Para chegar a esse ponto, os militares empreenderam uma ofensiva cultural e criaram diversas organizações estatais para lidar com as áreas de produção cultural. Entre elas estavam: a Embratel (Empresa Brasileira de Telecomunicações); o Conselho Federal de Cultura; o Conselho Nacional de Turismo; a Embratur (Empresa

Brasileira de Turismo); o Instituto Nacional de Cinema; o Ministério das Comunicações; a Embrafilme (Empresa Brasileira de Filmes); a Funarte (Fundação Nacional das Artes); o Centro Nacional de Referência Cultural; a Radiobrás (Empresa Brasileira de Radiodifusão); o Concine (Conselho Nacional de Cinema); a Secretaria para a Memória Nacional; a Fundação Pró-Memória (Johnsons, 1988:7).

No setor econômico, o Brasil passou a ter altos níveis de crescimento, com as prioridades sendo rapidamente substituídas, passando de medidas anti-inflacionárias para incentivos, visando o rápido crescimento industrial. Uma estratégia econômica apelidada “tripla aliança” foi formada, através da combinação do capital de grandes empresas privadas, públicas e multinacionais, com o objetivo de atingir metas fixadas pelo Estado. Como resultado dessa estratégia de aceleração do desenvolvimento, que também tinha dado alta prioridade ao crescimento das taxas de poupança, o Brasil tornou-se um dos países com maior distância sócio-econômica entre a população pobre, de um lado, e as classes média e alta, de outro. A renda foi altamente concentrada e grandes camadas da população ficaram impedidas de aproveitar os benefícios do crescimento econômico. O que foi ganho em acumulação de capital foi perdido em equidade social.

O chamado “milagre econômico” estava baseado em uma forte intervenção do Estado na economia, oligopólio em alguns setores, internacionalização da economia e esmagamento sistemático de todas as formas de oposição política.

O controle psicossocial da população foi alcançado através do uso massivo dos mídia, particularmente a televisão, uma extensa rede de serviços de inteligência, censura ampla, redução dos direitos civis e controle das organizações políticas e sindicais.

As mudanças estruturais introduzidas pelo governo militar no setor de telecomunicações, particularmente a construção de uma moderna infra-estrutura para serviços nacionais e internacionais, representaram um fator decisivo no desenvolvimento da indústria da TV no Brasil. Os militares modernizaram a rede de telegrafia e telefone; concluíram a rede nacional de telex e o serviço de radiofoto; criaram a transmissão de rádio de alta fidelidade; implementaram a instalação de uma rede

de ondas curtas para fazer transmissões ao vivo de programas de TV nacionais e internacionais, em todo o País, incluindo transmissões em cores; e organizaram a participação do Brasil no consórcio Intelsat.

Visando acelerar o desenvolvimento da radiodifusão, o governo militar forneceu apoio técnico para a elaboração de projetos de pretendentes a concessões de TV; fortaleceu o setor ministerial designado para planejar e implementar as concessões; revisou permanentemente o planejamento técnico para permitir que mais canais fossem concedidos; chegou mesmo a conceder, para uso comercial, canais de TV reservados para a proteção do sistema de telecomunicações; estimulou a produção nacional de aparelhos de TV; tornou disponíveis empréstimos a juros baixos para o público poder comprar aparelhos de TV; e sistematicamente ampliou seu orçamento de publicidade, tanto diretamente, como através de companhias controladas pelo Estado.

Ao mesmo tempo em que investiram pesadamente no setor de telecomunicações, os militares promulgaram leis e decretos através dos quais favoreceram o investimento privado. Em 1968, por exemplo, foi emitido o Decreto-lei nº 486, que isentava das taxas de importação equipamentos, partes e peças de reposição para instalação e manutenção das estações de rádio e TV, com apenas uma condição: que fossem importadas direta e exclusivamente pelos beneficiários da concessão.

Também com o notório propósito de favorecer a difusão privada, o governo decidiu subsidiar as transmissões em ondas curtas das redes de TV e congelou as tarifas básicas a serem por elas pagas até 1975. Naquele ano elas aumentaram apenas 45% e dois anos mais tarde 55%. Por isso, de 1969 a 1979, enquanto a inflação brasileira chegou a 1.233%, a tarifa básica das redes de TV, para uso das ondas curtas, aumentou apenas 124%.

Analisando os fatores que definiram o caminho pelo qual a indústria brasileira de TV se desenvolveu, MacAnany (1984: 220) afirma que a rápida expansão do número de aparelhos de TV foi fundamental para esse crescimento. Para tanto, foram fatores decisivos tanto o barateamento do preço dos aparelhos – devido à produção local e aos ganhos relativos na renda disponível de algumas classes sociais – como

uma importante lei de 1968 que permitia o crédito em até 36 prestações para comprar aparelhos de TV.

O uso da dublagem e do videoteipe no início dos anos 60 permitiu ao Brasil investir plenamente, por quase uma década, na importação de programas dos Estados Unidos e favoreceu a algumas estações de TV crescerem e se organizarem em grupos e redes.

Mac Anany (idem: 221) enfatiza a construção das ligações em ondas curtas pelo governo militar como crucial porque elas permitiram o conceito de rede nacional e a venda de anúncios publicitários em nível nacional.

Este desenvolvimento foi um forte estímulo não apenas para os negócios locais mas especialmente para as empresas transnacionais investirem pesadamente em televisão do início dos anos 70 em diante. A rápida proliferação da publicidade na televisão mostrou um crescimento de 700%, de 69 a 78.

Straubhaar (1989: 236) argumenta que o desenvolvimento de um sistema geral de telecomunicações foi uma alta prioridade para o governo militar porque os militares viam esse sistema como vital para o desenvolvimento econômico, mas também para a segurança nacional e para conquistar o apoio popular.

A radiodifusão, especialmente nas regiões mais remotas, ajudaria a reforçar o sentido de identidade nacional, levando notícias dos esforços de desenvolvimento do governo e outras mensagens. Os militares queriam também um sistema nacional de televisão para apoiar a economia de mercado, que coincidissem com, ou fosse dirigido pelos interesses da elite comercial.

Quando os militares tomaram o poder, em 1964, o Brasil tinha cerca de dois milhões de aparelhos de TV. A partir de 1968, a recém instalada indústria de eletro-eletrônicos, associada a políticas de incentivos a ela concedidos pelo governo, e à lei de compra a crédito promulgada em 1968, fez aquele número crescer rapidamente: em 1969 havia quatro milhões e um ano depois cinco milhões de aparelhos de TV. Em 1974 esse número tinha crescido para cerca de nove milhões e os aparelhos de TV estavam presentes, então, em 43% dos lares brasileiros (Richeri & Lasagni, 1987:24).

Estruturando o Ambiente Regulador

Em termos institucionais, os militares implantaram em 1965 a Embratel (Empresa Brasileira de Telecomunicações), criada pela mesma lei que instituiu o Código Nacional de Telecomunicações, em 1962. Ela foi encarregada dos serviços telefônicos de longa distância, tendo assegurados o controle absoluto e o monopólio na área.

No mesmo ano, o Decreto 55.625 criou o Dentel (Departamento Nacional de Telecomunicações), destinado a gerir a concessão de licenças de rádio, TV e outros serviços de telecomunicações, e a coordenar, orientar, implementar, supervisionar e controlar a aplicação das leis e normas relacionadas ao setor, incluindo aí tudo que se referisse às atividades da indústria televisiva.

Também em 1965, o Brasil associou-se à Intelsat – Organização Internacional de Satélites de Telecomunicações, o que levou à instalação do primeiro sistema de satélite no Brasil, o Tanguá – I, em 1969.

Em 8 de agosto de 1965, o Decreto 56.552 criou o Contel e encarregou-o de supervisionar as emissoras de rádio e TV e de regulamentar e censurar o conteúdo de suas programações. Como o Contel mostrou-se incapaz de fazer uma censura política sistemática, a tarefa foi transferida para o Departamento Federal de Segurança Pública, através de um acordo interno autorizado pelo governo central. A Portaria 312, que oficializou o acordo, foi promulgada pelo Contel, estabelecendo normas sob as quais aquele Departamento deveria controlar o rádio e a televisão.

A Portaria foi a primeira expressão dos valores morais da ditadura militar relacionados com a radiodifusão. Tendo em vista o “fortalecimento da moral nacional”, ela estava baseada na alegação de que a radiodifusão era um serviço de interesse nacional e sua exploração comercial era permitida apenas subordinada a esse interesse. Por isso era necessário moldar um novo padrão cultural e educacional para programas de rádio e TV, e também evitar conflitos políticos. Desejava-se, em consequência, que os programas tivessem altos sentimentos cívicos e morais e ajudassem a preservar a ordem pública.

Para conseguir isso, os programadores de rádio e TV deveriam evitar filmes, canções, shows ou quaisquer programas que pudessem estar em oposição aos valores morais e ideológicos dos militares.

Por meio daquela Portaria, o Contel estabeleceu 23 tipos de transgressões relacionadas ao comportamento moral e político, e as respectivas penalidades a serem aplicadas aos programadores. Extremamente detalhada, a Portaria estabeleceu normas para classificar programas de acordo com: sensualidade; vulgaridade; problemas familiares e religiosos; falta de espírito cívico: apresentação de uma mentira bem sucedida; prêmio à preguiça e à desonestidade; não cumprimento dos deveres; desencorajamento do amor à terra natal e ao povo brasileiro; estímulo aos sentimentos de rivalidade, vingança e luta de classes; encorajamento das lutas sobre questões raciais e de nacionalidade.

Além disso, particularmente através do Dentel – o militarizado e opressivo órgão regulador e fiscalizador dos serviços de telecomunicações no País – o governo militar estimulava fortemente a auto-censura.

Oficialmente localizados no Departamento de Polícia Federal, mas também disseminados através de organismos militares e de agências do sistema de telecomunicações, os braços da censura do governo brasileiro agiam de muitas formas nas redes de TV, incluindo proibição ou repentino cancelamento de programas autorizados previamente. Muitos capítulos de telenovelas, por exemplo, foram cancelados ou tiveram que ser refilmados, e outros foram proibidos totalmente.

Nos anos 70, mesmo a TV Globo – que freqüentemente transmitia notícias pró-governo em seus telejornais e mais que as outras redes tinha boas relações com os militares – sofreu censura de natureza moral, econômica e política, em suas telenovelas, telejornais e programas de entretenimento.

Particularmente de 1968 a 1979, a produção de programas de TV foi o resultado de uma complicada dialética entre as demandas do mercado, a censura formal e informal e administradores e escritores (Straubhaar, 1989:238).

Aprovada pelo Congresso em 1966, a Lei 5.070 (regulamentada em março de 1967 pelo Decreto presidencial 60.430) criou o Fistel (Fundo de Fiscalização das Telecomunicações). Por este ato, todos os tipos de telecomunicações autorizadas, incluindo a transmissão de rádio e TV, tinham que pagar uma taxa anual todo mês de Março. O

objetivo da taxa era financiar a supervisão das transmissões e dos serviços de telecomunicações, e a elaboração e execução de projetos para aperfeiçoar as atividades de supervisão.

Em 28 de fevereiro de 1967, os militares promulgaram o Decreto 236, através do qual restringiram o número de estações de TV que poderiam ser propriedade da mesma pessoa. Ficou estabelecido que qualquer indivíduo poderia receber a concessão para operar diretamente até 10 canais, mas entre eles apenas cinco canais VHF. Não era proibida a filiação de canais às redes.

Também em 1967, além de uma nova Constituição encaminhada ao Congresso Nacional e por ele aprovada, o governo militar promoveu a criação da TV Educativa e a aprovação de uma nova Lei de Imprensa no Congresso.

A Constituição de 1967 trouxe algumas mudanças importantes à indústria televisiva, quando comparada à elaborada em 1946 pela Assembléia Constituinte e transformada em letra morta pelo golpe de Estado de 1964. Senão vejamos:

1 - A Constituição de 46 determinava que não seria tolerada a divulgação de processos violentos por subversão da ordem política e social. A nova Constituição eliminou de seu texto as expressões “processos violentos” e “política e social”, tornando genérica a disposição que tornava crime de subversão da ordem, isto é, seria crime o que fosse entendido como “propaganda de subversão da ordem”. A alteração tornou o simples falar contra qualquer aspecto do regime uma ação no mínimo suspeita;

2 - A radiodifusão, antes considerada uma atividade específica a ser explorada diretamente pelo governo ou por outras entidades através de concessões, foi eliminada da nova Constituição. O mesmo foi feito com a telegrafia, a radiocomunicação e a telefonia. No lugar dessa especificação de serviços os militares colocaram na Constituição a expressão genérica, Serviços de Telecomunicações, emprestada do Código Nacional das Telecomunicações que o Congresso aprovara em 1962;

3 - A Polícia Federal ganhou status constitucional e, junto com ela, como uma de suas missões, a censura em toda a mídia e nos espetáculos públicos;

4 – Manteve-se a tradição nacionalista na mídia em geral, incluindo a televisão: estrangeiros, mesmo os naturalizados, não podiam participar, administrar ou controlar qualquer meio;

5 - Finalmente, a nova Constituição autorizou o Congresso a reorganizar, se necessário, a estrutura e o funcionamento das mídias, no interesse do regime democrático e da luta contra a subversão e a corrupção. Isto era uma óbvia ameaça aos mídias, que poderiam ter suas condições de trabalho modificadas a qualquer momento por um Congresso na época extremamente dócil à vontade do governo militar.

A TV Educativa foi instituída através da Lei 5.198, aprovada pelo Congresso em 3 de janeiro de 1967. Essa lei criou uma fundação chamada Centro Brasileiro de TV Educativa com o objetivo de produzir, comprar e distribuir programas para transmissões educativas. O Ministério da Educação tinha absoluto controle sobre o conselho diretor da nova fundação. Esse novo organismo foi isentado de quaisquer taxas federais e os equipamentos e outros materiais que deveriam ser importados para suas atividades também ficaram isentos de taxas de importação.

A nova Lei de Imprensa criou novo controle sobre a mídia, incluindo a indústria de TV, que foi considerada similar às estações de rádio, jornais e revistas para a aplicação de penalidades criminais. O direito de resposta foi assegurado uma vez que fosse requerido até 60 dias depois da transmissão ou retransmissão do programa. O anonimato não era permitido mas o direito do profissional preservar suas fontes permaneceu assegurado. Programas de notícias, debates e entrevistas eram obrigados a mostrar, no início e no final, os nomes ou pseudônimos de todos os responsáveis. No caso de mostrar apenas os pseudônimos, deveria haver registro, em livro próprio, atualizado, do nome real da pessoa, ao lado do seu pseudônimo.

Até 1967 os militares construíram uma estrutura de dimensões nacionais para o desenvolvimento e o controle das comunicações, cujos principais suportes foram o Contel, como organismo regulador, o Dentel, como agência executiva e o presidente da República, como seu chefe

supremo. Nas mãos deste último estava o poder de concessão. Isto, no entanto, não lhes pareceu suficiente, em termos de estrutura, para a realização de um investimento massivo de capital público em telecomunicações. Daí porque era necessário reorganizar o setor. Tal reorganização significava: primeiro, racionalização administrativa, padrões modernos de produção e introdução de tecnologia estrangeira nas indústrias brasileiras de rádio, TV e eletro-eletrônicos; segundo, a elaboração e implementação de um plano de integração nacional.

Naquele ano, portanto, os militares decidiram estabelecer uma estrutura única para controlar e operar as atividades de comunicações. Criaram, então, o Ministério das Comunicações, para o qual transferiram os poderes do Contel e do Dentel. O novo ministério tinha o direito exclusivo de conduzir os processos de concessão e permissão de serviços de telecomunicações, um poder que tinha sido tirado dos Estados através do Decreto-lei 200, de 1967.

Desde então, em vez do Contel - o organismo coletivo que o Código Nacional das Telecomunicações tinha estabelecido e os militares dissolveram - o Ministro das Comunicações foi institucionalmente responsabilizado por: dirigir todos os processos para concessão e renovação de concessão para telecomunicações, transmissões e serviços relacionados; dirigir os procedimentos para produção de novas regras e um plano de tomada de decisões no setor; cuidar das reclamações do público; assegurar obediência aos regulamentos; interpretar, em primeira instância, a legislação do setor; aplicar o Código Nacional das Telecomunicações, o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão e a legislação correlata.

O poder do presidente não foi de modo algum restringido pelo novo Decreto, vez que ele continuou a ser a única pessoa autorizada a conceder canais de rádio e TV para exploração pública e privada. Na verdade, seu poder foi reforçado, dado que o conjunto de concessões e processos de implementação para telecomunicações e serviços de radiodifusão eram agora dirigidos por ele e um de seus ministros, em vez de ele, o conjunto dos membros do Contel e o militarizado Dentel.

Em 1969, o governo promulgou a Lei de Segurança Nacional e o novo Código Penal Militar, pelo qual as ofensas políticas civis poderiam

ser julgadas. Ambos eram importantes ferramentas legais elaboradas para combater os chamados “subversivos”.

O Código Penal Militar determinou que aqueles que publicassem, através de qualquer meio, fatos inverídicos que pudessem prejudicar a imagem dos militares junto à opinião pública deveriam ser presos por um período de 8 a 16 meses. Aqueles que interrompessem, perturbassem ou impedissem os serviços de televisão deveriam ser presos por um período de 1 a 3 anos. Fazer qualquer comentário tendencioso sobre uma declaração técnica ou de testemunha antes de decisão final da corte militar, usando os serviços de TV, poderia acarretar até seis meses de prisão.

A Lei de Segurança Nacional, por seu lado, estabeleceu que o uso de qualquer meio de comunicação de massa para fomentar subversão contra a ordem pública e social podia acarretar de 15 a 30 anos de prisão.

Este conjunto de medidas e atos legais não pareceram, contudo, suficientes para o objetivo dos militares de moldar completamente a estrutura reguladora dos serviços de comunicações. Em 1972, eles criaram a Telebrás – Telefones do Brasil S/A – que tinha o próprio governo como principal acionista e os assinantes dos serviços telefônicos como participantes minoritários.

Subordinada ao Ministério das Comunicações e autorizada pelo Decreto 70.914, a Telebrás foi fundada como uma *holding* da Embratel (responsável pelos serviços de longa distância) e as companhias operadoras (responsáveis pelos serviços locais), cada uma das últimas com o monopólio dos serviços em um Estado ou território do País. O processo de centralização e controle da estrutura nacional de comunicações estava, então, concluído, com o governo sendo o proprietário de um sistema organizado e integrado.

Como a grande dispersão da população e as peculiaridades geográficas impediam o uso dos sistemas terrestres para os serviços de telecomunicações em muitas regiões do País, no início dos anos 70 o governo começou a procurar uma solução tecnológica para o problema. Os satélites eram considerados os únicos meios práticos e econômicos de oferecer serviços para cidades e vilas geograficamente isoladas e dispersas.

Foi proposto ao governo, em 1969, um primeiro plano para os satélites, enfatizando as aplicações sociais, isto é, fornecendo uma infra-

estrutura nacional para a educação universal de primeiro grau, à distância. O plano, chamado Saci/Exern, pretendia mostrar como a distribuição via satélite de aulas televisionadas poderia melhorar a qualidade da educação na escola para estudantes de 1º grau, em áreas rurais. Mas o plano não foi posto em prática.

Em 1974, quando a Embratel inaugurou um sistema de comunicação com um satélite doméstico, usando *transponders* alugados da Intelsat, o objetivo não era mais educacional. Além da integração nacional das regiões mais distantes do Brasil e serviços de telecomunicações para o crescimento dos negócios, o governo também previu o uso do satélite pelas redes comerciais de TV para distribuir entretenimento “saudável” e programas de boas notícias para suas afiliadas em todo o território nacional.

Em 1975, como vimos anteriormente, a Lei 6301 criou uma companhia estatal chamada Radiobrás destinada a operar uma rede estatal de estações de rádio e TV. Esta lei foi posta em vigor no dia 27 de março de 1976 e a Radiobrás foi finalmente criada. No entanto, por razões nunca explicadas, mas provavelmente porque as redes de TV comercial podiam oferecer serviços melhores e mais baratos, essa rede estatal sobreviveu por pouco tempo. Ela logo perdeu o apoio do governo e foi devagar mas firmemente destruída, sendo suas concessões vendidas pelo governo militar.

A criação tanto da TV Educativa como da Radiobrás nunca ameaçou a exploração privada dos serviços de TV. Ambas podiam apenas complementar os serviços privados de televisão. Isto significava que elas não podiam competir com as companhias comerciais: a TV Educativa podia transmitir apenas debates, conferências, discursos e programas considerados educativos; a Radiobrás podia operar apenas em localidades onde os serviços privados não podiam ou não queriam estar presentes.

Em 1979, o Ministério das Comunicações reexaminou os primeiros estudos para colocar em órbita satélites de telecomunicações, destinados a oferecer completa cobertura do território nacional, usando estações em terra menores e mais baratas do que algumas que estavam em uso em conjunto com a Intelsat.

Mas somente em 1983 o governo brasileiro comprou de um consórcio americano dois satélites, ao preço de aproximadamente US\$131 milhões. Nos dias 8 de fevereiro de 1985 e 28 de março de 1986, respectivamente, os satélites Brasilsat -1 e Brasilsat - 2² foram lançados e o Brasil tornou-se o primeiro país da América Latina a operar seus próprios satélites de telecomunicações.

Finalmente, em 23 de fevereiro de 1988, o governo publicou o Decreto 95.744, regulando os “Serviços Especiais de TV por Subscrição – TVA”. Em outro capítulo vamos analisar a regulamentação deste tipo de serviço em detalhes. No momento, cabe dizer que foi concedido um canal a cada concessionário que se candidatou. Eles não foram, contudo, autorizados a gerar programação própria. Na verdade, tratava-se de um tipo sofisticado de estação retransmissora, usada para levar sinais de TV a lugares onde as transmissões normais não alcançavam ou não tinham boa qualidade. Como este tipo de serviço já estava sendo explorado ilegalmente por muitas companhias, o Decreto estabeleceu explicitamente que elas deveriam enquadrar-se na nova legislação e deu a essas companhias preferência para as concessões.

Consolidando uma rede nacional

O desenvolvimento da indústria brasileira de TV foi parte integrante das mudanças que o País enfrentou nos anos 60. Em outras palavras, a TV no Brasil cresceu em paralelo com a concentração do capital, a internacionalização do mercado interno e a convergência geográfica da produção industrial na região Centro-Sul do País. Além disso, a política econômica do regime militar, voltada para a criação de um mercado nacional para produtos industrializados, fortaleceu e foi fortalecida pela expansão nacional da indústria televisiva, facilitada pela construção de uma rede nacional de telecomunicações.

Os serviços de TV, estabelecidos como atividade industrial e comercial e importante vendedora de bens e idéias, particularmente através de publicidade e telejornais, foram também usados como disseminadores estratégicos da Doutrina de Segurança Nacional. É verdade que o sistema de telecomunicações não foi construído especificamente para transmissões de TV. De fato, a TV foi beneficiária de uma

estratégia de desenvolvimento econômico que exigia a melhoria dos serviços de telecomunicações para apoiar o desenvolvimento industrial. A conjunção desses fatores transformou a televisão em um instrumento poderoso e algumas vezes usado abertamente para conseguir a integração dos mais diversos setores da sociedade brasileira ao modelo de desenvolvimento capitalista estabelecido pelo regime militar.

Por causa da grande área geográfica do País, o caráter predominantemente regional da programação da televisão brasileira permaneceu até 1969, embora a introdução do videoteipe em 1961 tenha permitido a circulação de programas e o início da concentração da produção dos programas no Centro-Sul do Brasil (Rio de Janeiro e São Paulo).

A transmissão direta nacional de TV começou apenas em 1969, com a inauguração, no Rio de Janeiro, do primeiro centro de TV, pela Embratel, que tornou possível a ligação das estações de TV com o sistema Nacional de Telecomunicações.

Desde então, as emissoras de TV começaram a se organizar e estruturar em redes constituídas de poucas estações produtoras e muitas afiliadas não-produtoras. Um exemplo notável dessa época foi a emergência da Rede Globo, que analisaremos mais adiante neste capítulo. Naquela etapa, a grande quantidade de programas estrangeiros (enlatados) de TV, principalmente dos Estados Unidos, que circulavam no Brasil, começaram a coexistir com um crescente número de programas de produção doméstica, como as telenovelas, shows de variedades, comédias e música popular.

Um fator importante para que a indústria atingisse esta situação foi a política militar na questão das redes. Os militares consideravam que a emissora isolada, isto é, desvinculada de uma rede nacional de produção e difusão, era incompatível com a exigência de alto padrão de programação. No caso dos canais localizados fora do Rio de Janeiro e São Paulo, os grandes centros de produção no País, isso seria pior: as emissoras dificilmente conseguiriam equilibrar seus orçamentos apenas com publicidade local e, além disso, precisavam produzir seus próprios programas ao vivo.

Como Rio e São Paulo eram não apenas os centros de produção de TV, mas também os maiores mercados de publicidade, seria



impossível operar um canal de TV sem estar ligado a estes centros. O governo passou, então a estimular a formação das redes, com base no sistema nacional de telecomunicações que havia montado.

Em consequência de ter-se tomado articulada em nível nacional, a indústria de TV mudou sua programação, intensificando o uso dos centros de produção no Sul do Brasil. Baseadas nos padrões sociais, econômicos e culturais do Rio de Janeiro e São Paulo, as emissoras de TV procuraram unificar, sob esses padrões urbanos, as heterogêneas audiências nacionais de TV em todo o Brasil. As redes começaram a produzir programas usando ingredientes de apelo de massas para atingir as audiências em geral, particularmente nas classes média e baixa. Começaram a criar ou importar programas que podiam vender bens de uso popular, como, por exemplo, sabonete, materiais de limpeza doméstica e higiene pessoal, refrigerantes e cervejas, confecções, alimentos e produtos da crescente indústria de aparelhos elétrico-eletrônicos, recentemente iniciada. Anúncios publicitários para produtos de elite começaram a migrar para revistas e jornais.

Buscando atingir audiências maciças, a indústria brasileira de TV descobriu que programas produzidos domesticamente, como novelas, eram preferidas aos importados. As emissoras de TV investiram firmemente na produção de programas. Em consequência, na década de 1972 a 1982 a porcentagem dos programas importados utilizados na TV brasileira caiu de 60% para 39% (Rogers & Antola, 1985: 24).

Em 1979, por exemplo, 48% dos programas de televisão eram importados; 34% eram produzidos em nível nacional, o resto era produzido em nível local e regional. Em 1982, apenas 22% do tempo da televisão era dedicado aos programas estrangeiros, que eram relegados aos espaços menos nobres, como “tapa-buraco” baratos (Strauabhaar, 1989: 240). Em 1988, a Rede Globo, que já detinha o maior índice de audiência, produzia 80% de sua programação (Festa & Santoro, 1991: 183)³.

Isso não acontecia no que concerne ao uso de filmes, que historicamente ocuparam um espaço importante na grade de programação de entretenimento (cerca de 40%) da televisão brasileira. Os filmes sempre foram a base de toda a programação das redes, no que se refere ao preenchimento dos vazios entre os programas ao vivo, e fortemente dependentes das importações.

Em 1979, por exemplo, dos 1.359 filmes transmitidos pelas emissoras de TV no Rio de Janeiro, apenas 29 eram brasileiros, enquanto os filmes americanos estavam na primeira posição (1.016), seguidos pelos ingleses (169), os italianos (80) e os franceses (38) (Richieri Lasagni, 1987:29).

Investindo na melhoria da qualidade da indústria televisiva, o governo inaugurou, em 1972, a TV em cores. O sistema PAL-M, com 525 linhas, uma variante do NTSC-PAL, foi recomendado por especialistas da Universidade de São Paulo, depois de examinarem os sistemas Secam, usado na França e União Soviética; o PAL, da Inglaterra e Alemanha; e o NTSC, dos EUA.

Os primeiros aparelhos de TV a cores chegaram ao mercado em 1972, mas em virtude do preço (20 vezes o valor do salário mínimo) foram inicialmente comprados quase que exclusivamente pelas classes altas.

Os anos 80 começaram com o país tendo mais de 100 emissoras de TV funcionando (12 delas de propriedade do governo), e cerca de 20 milhões de aparelhos de TV nos lares brasileiros. Essa década também começou com a falência da Rede Tupi de TV, que pertencia aos Diários e Emissoras Associados, o primeiro grande conglomerado de empresas de mídia no País.

Depois de quase uma década de agonia, a Tupi foi derrotada por sua ineficiência empresarial estrutural e irrecuperável e pela inclemente concorrência da programação superior e dos padrões de administração empresarial da Rede Globo. A decisão do governo de revogar a concessão dos canais da Rede Tupi, publicada em junho de 1980, foi baseada, entre outras razões, no atraso da rede no pagamento de impostos e salários, dívida com a Previdência Social e outros débitos.

Straubhaar argumenta que a decisão de liquidar a Rede Tupi de TV foi provocada por duas razões principais. Primeiro, a convicção do governo quanto à impossibilidade de tornar os Diários e Emissoras Associados eficientes e convincentemente empresariais. Segundo, e mais importante, porque parecia que apesar da reputada lealdade da Rede Globo ao regime militar, diversas lideranças governamentais começavam a se sentir inquietas com o grau de poder que a TV Globo acumulava sobre os telespectadores brasileiros (1989: 142).



O melhor caminho, portanto, era fechar uma empresa conhecida como perdedora e concorrente incompetente da Globo e criar redes novas economicamente saudáveis para concorrer nesse mercado.

De fato, como De Lima (1988: 121) enfatiza, a preocupação do regime militar com a virtual monopolização da transmissão de TV no Brasil começou a assumir uma configuração mais definida quando o presidente general João Figueiredo assumiu o poder, em março de 1979, e incluiu a ruptura do tácito monopólio da Rede Globo no seu plano de governo.

Esse plano anunciava que a formação de outras redes nacionais de radiodifusão seria estimulada, como um meio de apoiar o objetivo de integração nacional e assegurar a estabilidade econômico-financeira das empresas, em um sistema competitivo equilibrado.

O governo militar decidiu, então, estimular a criação de novas redes, pela redistribuição dos canais liberados com o fechamento da Rede Tupi a grupos econômicos capazes de realizar esta tarefa. Como resultado dessa decisão, os canais foram divididos entre o grupo Manchete e a rede regional SBT.

A rede Manchete iniciou suas atividades dois anos depois, com cinco canais próprios e outras quatro estações afiliadas. Ela nasceu da influente Editora Bloch, proprietária de diversas empresas na área da cultura e comunicação de massa, editora de revistas semanais de notícias, como Manchete e Fatos & Fotos, entre outras publicações.

A Rede SBT – Sistema Brasileiro de Televisão – já tinha dois canais e era dirigida por um dos mais populares *showman* da televisão, Silvio Santos, um antigo animador de programas com altos índices de audiência na Rede Globo. O SBT começou a funcionar como uma rede nacional em 1981, com cinco emissoras próprias e 17 afiliadas.

Estimulada pelo governo, que também dominava o maior orçamento de publicidade do País, a indústria brasileira de TV acelerou sua consolidação como a mais forte indústria cultural nacional, claramente orientada para o entretenimento e comercialmente bem sucedida.

Cultivando os mesmos valores da TV comercial trazidos dos EUA, e encorajada pelo novo ambiente competitivo, as redes aperfeiçoaram seus mecanismos de geração de lucros e puseram em escala industrial a produção e distribuição de programas menos censuráveis, destinados a atrair a

maior audiência possível e encorajar as vendas dos anunciantes. Nesse processo, a TV emergiu também como a primeira provedora nacional de notícias e informações para audiências de massa, levando a indústria do rádio a tratar prioritariamente das questões locais e regionais.

Um fator decisivo no fortalecimento da TV foi o crescimento do orçamento nacional de publicidade e a fixação desta com uma específica atividade econômica no setor de serviços. De fato, tudo começou nos anos 20 e 30, quando as agências de publicidade nacionais e estrangeiras voltaram pela primeira vez suas preocupações para as elites econômicas e sociais, através de jornais e revistas. Posteriormente, de 1940 em diante, o rádio e a grande massa de consumidores tornaram-se os principais aliados da publicidade brasileira. Nos anos 50, no clímax da era do rádio, as agências já estavam estabelecidas como atividade econômica e cultural, e eram, então, dinâmicas formadoras de novos estilos de vida e de práticas culturais, e fortes estimuladoras do consumo de massa de bens industrializados.

Em meado dos anos 60, os anunciantes, depois de mais de 10 anos de desenvolvimento lento das emissoras de TV, começaram a encarar o novo meio como o preferido. A publicidade era, nessa época, o grande suporte financeiro para a mídia em geral e também para a incipiente indústria televisiva. Ela foi se convertendo em um elemento importante para a consolidação e o desenvolvimento do próprio sistema capitalista, exercendo seu papel de fomentadora das vendas de bens, serviços e idéias.

MacAnany afirma que a rápida expansão econômica no Brasil, no final dos anos 60 e o decorrente crescimento dos gastos com publicidade, como parte natural do aparato daquele sistema, foram os fatores mais importantes no desenvolvimento das transmissões de TV no Brasil. Ela afirma que de 1968 a 1979, os gastos brasileiros com todas as formas de publicidade cresceram cerca de 600%, subindo de US\$233 milhões para US\$1,582 bilhão. A televisão, que no último ano atingira o primeiro lugar no ranking nacional de publicidade, recebeu a parte maior desse crescimento, passando de US\$100 milhões em 1968 para US\$684 milhões em 1979 (1984:202).

Rede Globo: Entre a Espada e a Audiência

A Rádio Globo recebeu a concessão para operar um canal de TV, no Rio de Janeiro, através do Decreto nº 42.946, de 12 de dezembro de 1957, assinado pelo presidente Juscelino Kubitschek.

O decreto deu início à história de uma das mais bem sucedidas empresas do Brasil. Embora licenciada em 1957, a Globo foi inaugurada apenas em 26 de abril de 1965. Desde então, conseguiu mais nove concessões diretamente do governo ou comprando de outros concessionários.

No final do século XX, a TV Globo era uma das redes comerciais assistidas com maior regularidade no mundo, e dominava as transmissões no Brasil: é vista em todos os recantos do País, através de 84 estações de TV, 74 das quais sob contrato como afiliadas.

Crescendo à sombra da ditadura militar instalada no Brasil de 1964 a 1984, seu desenvolvimento ocorreu em paralelo com a expansão do capital internacional na economia brasileira e a introdução, bem sucedida, de alta tecnologia e modernos padrões de gerenciamento no processo de industrialização do País.

Dentro desse contexto a TV Globo procurou rápida e eficientemente atrair mais audiência. Estabeleceu padrões de qualidade nos serviços prestados, sobretudo através de um produto televisivo bem definido, combinando apelo de massa, charme artístico e impecável sofisticação técnica. Sua posição hegemônica no Brasil foi alcançada através de um planejamento de longo-prazo, investimento e boas relações com todos os governos militares e civis, sempre. Em decorrência, em 20 anos transformou-se num conglomerado multinacional com mais de 100 companhias e cerca de 24 mil empregados no Brasil e no exterior.

O grupo Globo chegou ao final do século dividido em duas estruturas: um grupo de companhias relacionadas com as indústrias de mídia e cultura de massa, e outras reunindo variadas atividades econômicas.

O primeiro grupo era composto de 10 emissoras de propriedade direta da Globo; 65 estações de rádio (algumas afiliadas); o jornal diário *O Globo*, um dos maiores do País; uma revista semanal de interesse geral, *Época*; um jornal diário especializado, *Valor Econômico*; uma

empresa de computação gráfica, a *Globograph*; a *Somlivre*, criada em 1969 para vender as músicas-tema das telenovelas e hoje líder de vendas de produtos fonográficos no Brasil, com duas subsidiárias, na Itália (Globo Discos) e nos EUA (Grupo Globo); a *Globovideo*, para cópia e comercialização de videotapes; a *Editora Globo*, atrás apenas da Editora Abril no mercado de publicações (uma entre quatro publicações lidas no Brasil é editada e publicada pela Globo); a *Gráfica Globo Cochrane*, em parceria com um grupo chileno e voltada para o trabalho em escala internacional de produtos impressos de alta qualidade, e também na venda de computadores e máquinas; o grupo editorial *Rio Gráfica Editora*; a *Globo.com*, provedor de internet; *Globosat*, programadora de TV por assinatura; *Sigla*, uma empresa de gravações audiovisuais; e a *Vasglo*, empresa promotora de espetáculos. Neste grupo está também a participação da Globo na SIC, uma rede de TV comercial que opera em Portugal.

O segundo grupo reúne a NEC, produtora de equipamentos de telecomunicações, em associação com a corporação japonesa NEC; a *Victori Comunicações*, empresa especializada em consultoria, engenharia e transmissão de dados via satélite, em associação com a STET italiana, o Bradesco (maior banco privado do Brasil) e a *Viacon*; a *Roma DTVM*, uma corretora financeira; a *ABC Roma*, banco internacional, em parceria com a Corporação Banco Árabe; a *Roma Seguradora*, empresa de recursos associada com as multinacionais Bung, Borg e Golden Cross; a *São Marcos*, corretora de imóveis; a sociedade construtora *Pontal*; a *Rash*, proprietária e administradora do Hotel Rio Atlântica, um hotel cinco estrelas no Rio de Janeiro; e a indústria alimentícia *Inbasa*.

Além disso, o Grupo Globo também participa de empresas proprietárias e administradoras de shopping centers e em outras voltadas para a exploração de atividades agrícolas e pecuárias (criação avaliada em cerca de 37 mil cabeças, distribuídas em mais de 56 mil hectares de terra).

Até 1993 o Grupo Globo detinha a participação majoritária na Telemontecarlo, uma rede italiana de TV. Entretanto, como ela nunca alcançou mais de 2,5% de audiência, e a receita de publicidade caiu de 140 bilhões de liras em 1992, para 80 bilhões em 1993, a Globo vendeu a totalidade de sua participação. O Grupo Globo aponta a recessão

na Europa e Itália, a queda de 50% da lira em relação ao dólar, a crise política na Itália e as dificuldades financeiras do outro acionista, o Grupo Ferruzzi, como as principais razões para a falência da Telemontecarlo.

A Rede Globo de TV tem, sozinha, cerca de nove mil empregados, quatro mil deles envolvidos diretamente com a concepção e produção de programas: autores, diretores, atores, cenógrafos, produtores, músicos, jornalistas. Eles produzem anualmente 4.420 horas de programação, o equivalente a 2.210 filmes cinematográficos.

Apenas uma espécie de programa, a telenovela (este tipo de programação será analisado no próximo capítulo) é responsável por uma produção equivalente a cerca de 800 filmes de longa metragem, anualmente.

Tecnologicamente atualizada, desde 1991 a Globo edita programas por computador, o que permite, por exemplo, filmar cenas no exterior e inseri-las em cenas filmadas depois no Brasil, ou vice-versa.

Em 1979 a Globo foi agraciada com o Prêmio *Salute*, dado pela *National Academy of Arts of the United States* (Academia Nacional de Artes dos Estados Unidos), como a melhor rede de TV do mundo (Herz, 1987:217).

Em 1995, ela inaugurou a Central Globo de Produção, conhecida pela sigla Projac (Projeto Jacarepaguá), no Rio de Janeiro, com 135 mil metros quadrados de área construída, considerada a maior do mundo. Na sua construção, que durou cinco anos, foram investidos 200 milhões de dólares.

Todo esse patrimônio começou a ser construído em 1965, quando a TV Globo foi criada. Ela se beneficiou de um acordo assinado com o grupo americano *Time-Life*, que durou de 1962 a 1968. O acordo foi estabelecido como um contrato de assistência técnica porque a legislação brasileira proibia qualquer empresa estrangeira de participar na direção intelectual e administrativa de uma empresa licenciada para operar serviços de TV. O acordo estabelecia que o grupo *Time-Life* daria à Globo apoio técnico na implantação de moderna administração, daria novos métodos e habilidades em programação, novos programas, atividades de interesse público, controle financeiro, orçamentário e contábil, desenvolvimento e especificações de equipamentos, engenha-

ria, treinamento e dimensionamento da equipe, organização comercial, técnica e administrativa e o funcionamento de uma estação de TV.

Além disso, a *Time-Life* daria suporte à TV Globo na compra de programas e consecução de publicidade nos EUA. Para encobrir a violação da legislação, o Grupo Globo vendeu seu principal edifício à *Time-Life* e começou a pagar àquele grupo 45% de seus lucros líquidos como aluguel. O equivalente a 3% de sua receita bruta foram pagos especificamente pelo apoio técnico e treinamento da equipe.

Embora uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) concluísse, em 1968, que o acordo entre os grupos Globo e *Time-Life* violava as leis brasileiras, o governo militar deu à Globo 90 dias para regularizar a situação. O que, obviamente, ela fez, encerrando o contrato com a *Time-Life*.

O acordo não injetou muito dinheiro na nova emissora de TV – precisamente US\$ 6.090.730,53, no balanço final de pagamentos e recebimentos, conforme Herz (1987:192) – mas deu-lhe muita qualificação para construí-la como uma empresa avançada. De fato, o acordo tinha sido firmado não tanto pelo dinheiro mas principalmente pela importação do modelo americano de exploração comercial de TV. A Globo aprendeu com a *Time-Life* como criar um mercado, como lidar com a publicidade e como tornar-se uma empresa com estrutura capitalista avançada e uma organização moderna, dividida em departamentos preocupados com o impacto e a seqüência de sua programação. A *Time-Life* ajudou a Globo a estabelecer uma mentalidade orientada para os negócios, através do trabalho com planejamento e projeções (Kehl, 1986).

Analisando o acordo, Straubhaar (1989: 228) argumenta que a TV Globo, na prática, usou o capital da *Time-Life* e sua orientação técnica, rejeitou suas sugestões de programação e manipulou a pressão e os subsídios do governo para comprar toda a parte da *Time-Life* tão logo a aventura tornou-se rentável e ganhou o domínio do mercado local.

O que quer que tenha acontecido, o fato é que a TV Globo desenvolveu uma sólida estrutura de recursos financeiros, administrativos, tecnológicos e de marketing, e se ajustou à nova fase de expansão do capitalismo no Brasil. Beneficiou-se também de todo tipo de apoio

governamental e do crescimento bem sucedido da indústria brasileira. Dessa forma colocou-se no interior do novo processo econômico e político que a ditadura militar estabeleceu para o País. E desde então, usando uma programação baseada no tripé telenovelas, shows de variedades e noticiários, a TV Globo começou a vencer de forma esmagadora a guerra de audiência contra suas concorrentes.

Inspirando-se na era do rádio, particularmente na experiência da Rádio Nacional, a TV Globo investiu firme em entretenimento, contratando os principais animadores dos programas da “Idade de Ouro” do rádio. Ela aprendeu cedo que devia manter fortes laços com a cultura brasileira e buscar expressar isso em sua programação. Através de um serviço sistemático de pesquisa de mercado, descobriu que a maior parte da audiência preferia musicais, comédias e telenovelas produzidos nacionalmente, à programas importados. Ganhou força, então, a idéia de produzir domesticamente os programas voltados para as camadas mais baixas do público. Os conteúdos eram mais nacionais e populares; com a consequência de que o número de programas importados caiu rapidamente do topo da lista dos mais assistidos.

Mais tarde, quando o governo militar mudou a base do processo de industrialização para a produção de bens de consumo sofisticados, a TV Globo sofisticou igualmente sua programação, abandonando os programas feitos para as camadas menos cultas e investindo em qualidade e alta tecnologia para atrair o espectador com maior poder aquisitivo (Araújo, 1991:272-3). Adotou padrões mais elaborados e inovadores, e programas de entretenimento de maior qualidade, usando recursos tecnológicos de alto nível, e colocando, desse modo, telenovelas, shows musicais e outros programas nacionais no horário nobre, junto com os noticiários.

A TV Globo obteve permissão para expandir sua rede, conseguindo outras concessões do governo e também mais afiliadas entre as emissoras existentes, tipicamente de acordo com a política econômica do governo, que favorecia a concentração de capital e corporações. Esta é uma das razões, afirmam muitos autores, de não haver dúvida de que uma profunda relação de apoio mútuo tenha sido estabelecida entre o projeto militar e a TV Globo, que tomou-se, em certo sentido, o braço simbólico do gover-

no militar. Como as transmissões de TV eram fundamentais às políticas da ditadura militar, a TV Globo rapidamente adaptou-se àquelas políticas, empreendeu um modelo de produção capaz de atender às necessidades econômicas, políticas e ideológicas dos militares e, em troca, foi estimulada e favorecida a se estruturar como uma rede nacional.

Usando seus atualizados conhecimentos de marketing e de programação para atrair e manter audiência nacional, a Rede Globo tornou-se a receptora natural e desejada dos anunciantes da nova era industrial, que precisavam atingir o maior número de consumidores em potencial, em todo o País. Qualificando-se como a preferida dos anunciantes, usou seu planejamento sofisticado e detalhado para introduzir controle de qualidade na programação e na publicidade, objetivando estimular alguma fusão entre a estética dos programas e dos anúncios. Uma fusão que realmente não foi difícil porque, segundo Araújo (1991:274), tanto os programas como os anúncios estavam propondo, de formas diferentes, a mesma coisa para a audiência: o consumo.

Beneficiando-se da crise que sua principal concorrente – a Rede Tupi – atravessava, ela ganhou, entre 1977 e 1980, 85% do total de investimentos em publicidade na televisão no Brasil, uma porcentagem superior à sua parcela de audiência naquele período. Em 1980, tendo se tornado a quarta maior rede de televisão privada no mundo, sua audiência oscilava entre 53,8% (TV Coroados, afiliada no Sul do Brasil) e 84,7% (TV Aratu, afiliada no Nordeste do Brasil), com uma taxa média de 70% em todo o País (Herz, 1987:214-215).

Dez anos mais tarde, em 1990, ela era a 38ª entre as 100 maiores empresas no mundo, em termos de receita, subindo da 44ª posição, que havia alcançado em 1988 (Cf. Screen Digest, Agosto 1992).

Em nível internacional, a Globo iniciou a exportação de programas – particularmente telenovelas – para muitos países, em 1978. Em 1982 ela já havia declarado exportações no valor de US\$7 milhões, principalmente para os países da América Latina e África mas também para a Itália, Alemanha Ocidental, Inglaterra, e Estados Unidos.

De acordo com Fischer (1990: 103), essa cifra correspondia, naquele momento, à soma do que as redes de televisão e empresas produtoras francesas juntas haviam exportado antes da

desregulamentação da indústria de TV francesa. A Globo começou também a distribuir seus programas dublados em espanhol nos Estados Unidos, onde naquele mesmo ano começou a operar seu próprio serviço de TV a cabo, como programas dublados para o inglês. Adquiriu também o controle acionário da TeleMontecarlo, da qual, como vimos, se desvencilhou posteriormente.

Em 1994 seu grande sucesso foi *Você Decide*, vendido a redes de TV em 33 países, incluindo a BBC de Londres, o grupo Berlusconi na Itália, e outros canais de TV na Alemanha, Suécia, França, Holanda, Áustria, Suíça, Dinamarca e Luxemburgo. Na Suécia, este programa foi líder de audiência desde a primeira exibição, em 1993. Neste caso, a TV Globo vendia o formato do programa, quer dizer, em vez de comprar o programa pronto, as emissoras de TV compravam o direito de copiar a idéia e o esquema de produção.

Em suma, pode-se considerar o sucesso da Rede Globo como consequência de dois fatores principais: primeiro, por ser capaz de se qualificar para a cooperação política e ideológica com o regime militar, beneficiou-se do apoio e de todo tipo de facilidades para tornar-se capaz de cobrir todo o território brasileiro com um sinal televisivo nacional; segundo, tendo criado essa rede nacional, produziu programas que atraíram grandes audiências e puderam ser vendidos para anunciantes multinacionais e nacionais. Entre os últimos estava o próprio governo militar, que administrava a maior parte do orçamento de publicidade no Brasil, através de centenas de empresas controladas pelo Estado.

Citando Caparelli, De Lima (1988:119) afirma que a consolidação do virtual monopólio da TV Globo nos anos 70 correu paralelo com a consolidação de um modelo econômico exclusivo, apoiado pelo regime autoritário, que tinha nas organizações Globo uma cúmplice e aliada fundamental. Do ponto de vista econômico, a TV Globo tinha um papel indispensável na unificação de um país com dimensões continentais, através da integração de seu mercado de consumo. Do ponto de vista político, a programação da Globo era indispensável como um meio para uma mensagem nacional de otimismo desenvolvimentista, mensagens positivas no discurso oficial, fundamentais para a manutenção e legitimação do governo militar.

Straubhaar (1989: 148), por sua vez, fazendo uma análise similar, concluiu que 'embora os críticos nos anos 70 começassem a acreditar que o Grupo Globo era um aliado dos militares, parecia mais preciso caracterizar a Globo como o principal elemento de uma estrutura de poder brasileira, que tendia a favorecer o governo militar '.

Rogers & Antola (1985: 34) discordam de De Lima e não acreditam que a ajuda do governo militar foi crucial para o desenvolvimento da Rede Globo. Para eles, o crescimento da TV Globo, como da Televisa, no México, foi conquistado sem muito envolvimento direto do governo: "De fato, nossa análise sugere que a busca do lucro foi muito mais importante para seu crescimento do que qualquer política governamental nacional ou internacional para encorajar seu desenvolvimento".

Independentemente de sua suposta ligação com o regime militar, a realidade é que o massivo investimento estrangeiro no processo brasileiro de industrialização favoreceu os gastos com publicidade, os quais, por sua vez, estimularam o rápido crescimento do consumismo. Acreditando no seu conhecimento e compreensão do cenário contemporâneo, a TV Globo colocou-se numa posição privilegiada para ser a melhor rota das novas forças de mercado porque era capaz de atrair e manter suas pretendidas audiências.

Através de uma administração central rigidamente controlada e uma política de programação baseada em pesquisas de audiência e grandes números de telespectadores, a Globo se distanciou de suas rivais, entrou no mercado internacional e rapidamente tornou-se auto-suficiente, logo produzindo a maioria de seus próprios programas.

Do começo, no final dos anos 60, até por volta de 1976 ela já atingira a situação de produzir diretamente 75% dos programas que transmitia. Cerca de 18% do total de gastos brasileiros com publicidade naquele ano foram investidos na Rede Globo (Rcheri & Lasagni, 1987:29).

Na medida em que o sucesso comercial da TV Globo mostrou que sua dominação no mercado de TV estava se tornando irresistível, crescente e monopolista em excesso, o governo brasileiro decidiu fazer uso do colapso da Rede Tupi, no final dos anos 80, e estimular a criação de outras redes competitivas. As redes Manchete e SBT nasceram en-

tão e a Rede Bandeirantes foi fortalecida, tudo isto através da herança de antigas estações afiliadas à Rede Tupi. Entretanto, mesmo conseguindo concorrer com a Rede Globo em certos segmentos de audiência, em horários específicos da programação, elas nunca foram capazes de ameaçar o virtual monopólio da TV Globo.

Perguntado se essa situação tinha mudado nos anos 90, Avelar Vasconcelos, presidente da Associação dos Anunciantes Brasileiros, respondeu que pelo menos até 1994, não havia real concorrência no mercado da indústria televisiva brasileira. Uma circunstância que dava enorme poder à TV Globo e era uma das principais razões porque mesmo os grandes anunciantes (como ele próprio, Gerente de Publicidade da multinacional Nestlé) não podiam entrar em conflito com a Rede Globo. Embora não citasse casos, reclamava que a Globo poderia, se o quisesse, associar a imagem de alguns produtos com más notícias ou com notícias sobre aumento indevido de preços, atos ilegais ou questões de saúde, como um meio de pressionar anunciantes a adequar-se às suas políticas. Ela poderia também prejudicar a imagem de uma empresa ou produto através dos programas humorísticos.

De acordo com Vasconcelos, estritamente do ponto de vista publicitário, as outras redes brasileiras de TV eram realmente desnecessárias, porque para divulgar qualquer produto no País era, naquela época, suficiente usar a Rede Globo. Ele enfatizava que a decisão dos grandes anunciantes de anunciar em outras redes era tomada de acordo com critérios políticos e não econômicos e técnicos, porque havia um certo grau de consciência da necessidade de manter um nível mínimo de concorrência no mercado. Pequenos anunciantes usavam as outras redes porque não tinham dinheiro suficiente para usar a Rede Globo (Entrevista com o autor em São Paulo, em Março de 1994).

Conclusão

Podemos afirmar que, nos anos 60, o crescimento das relações capitalistas no Brasil e sua transformação em uma sociedade urbanizada e industrializada, criou não apenas uma classe burguesa nacional, mas também uma nova e expressiva classe média, cujo poder econômico, preferências culturais e estilo de vida a transformou naturalmente em

efetiva massa consumidora da emergente indústria cultural, incluindo a televisão.

Pressionadas pela rapidez do desenvolvimento econômico que a ditadura militar tinha conseguido implementar no Brasil, as velhas estruturas, instituições e organização social tornaram-se inadequadas às novas relações econômicas e sociais no País. A sociedade brasileira tinha se modernizado, com um forte desenvolvimento dos setores industrial e de serviços, em detrimento do tradicional setor agrário. A estratificação social mudou com o crescimento das classes média e operária, com a introdução de novos métodos de controle de gerenciamento, novos estilos de vida, novas profissões e novos padrões de consumo. Novos elementos, caracteres e idéias começaram a agir e desempenhar papéis significativos na construção de uma dimensão pública da sociedade, nos eventos artísticos e esportivos, na mídia, no turismo, bem como na ampliação da participação popular nos aspectos culturais, sociais, econômicos e políticos da sociedade.

Nesse período emergiram novas indústrias brasileiras de cultura e mídia, seguindo as tendências internacionais em cultura e comunicação de massa, subordinadas ao processo capitalista de produção e integradas ao mercado internacional de bens simbólicos. O setor passou então por mudança substancial, particularmente através da imposição dos imperativos do mercado sobre a produção desse tipo de bens.

A indústria da TV era, então, solidamente próspera no Brasil. As emissoras receberam do Estado os meios para levar suas imagens a todo o País, formar audiências nacionais e produzir programas, também, nacionais.

Protegidas pela nova legislação – o Código Nacional de Telecomunicações e o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão – que refletiam suas aspirações históricas para a proteção de seus interesses privados, as emissoras organizaram-se sob e em torno do poder militar. Dessa situação privilegiada podiam buscar a necessária articulação política para assegurar a continuidade de seu controle da indústria da TV e a expansão dessa última como um alto e rentável negócio.

O Estado, por sua vez, que não tinha se preocupado com a TV nos anos 50, assumiu claramente o papel de regulador, supervisor e

interventor firme no setor. A televisão, que no seu começo tinha sido vista como um brinquedo das classes altas, confinado às áreas urbanas, e voltada ao entretenimento das audiências de elite, teve seu caráter modificado.

A partir do final dos anos 60 ela tornou-se um forte meio de divulgação de idéias, padrões de comportamento, valores morais, políticos e culturais e uma apoiadora do sistema produtivo, através, principalmente, da publicidade e do *merchandising* aplicado sobretudo às novelas. Além de ter estabelecido o balizamento legal e organizacional da indústria através do Regulamento da Radiodifusão, consolidando seu próprio papel como único poder de concessão dos canais de TV, o Estado também tornou-se censor e principal anunciante.

A ditadura militar pôde então completar seu papel tanto como defensora dos interesses das elites econômicas – reforçando o caráter da indústria televisiva como vendedora de mercadorias – quanto de si mesma, através do controle do conteúdo da televisão e da ampla divulgação das conquistas positivas do governo.

Ao menos três fatores foram essenciais no desenvolvimento da indústria televisiva no Brasil durante a ditadura militar:

- a necessidade da criação de um mercado nacional para bens industriais;
- o objetivo do governo de controlar política e ideologicamente o País;
- e o desejo dos militares de estabelecer um grau mais alto de uniformidade no gerenciamento de um País tão grande como o Brasil.

A ditadura pôde contar basicamente com a indústria da TV para isso, por duas razões principais:

Em primeiro lugar, foi difícil fazer a imprensa se curvar aos desejos dos militares porque, além de as tradições de liberdade de imprensa estarem muito cristalizadas na cultura brasileira, os jornais em todo o País estavam ligados às articulações e interesses da política, da economia e da cultura regionais. Embora a maioria dos órgãos de imprensa tenha aplaudido e apoiado o golpe de Estado, seria extremamente difícil, caro e incerto fazê-los deixar de lado seus interesses regionais para construir uma imprensa nacional. Além disso, o Brasil tinha, naquela época, uma

população de cerca de 35% de analfabetos e certamente outro tanto de semi-analfabetos. Pesou ainda o fato dos cidadãos necessitarem comprar os jornais e revistas, o que por sí só inviabilizaria claramente qualquer projeto de imprensa de massa.

Em segundo lugar, as emissoras de TV eram um alvo mais fácil, porque dependiam do governo para manter suas concessões e para não serem punidas com o cancelamento ou suspensão das licenças e concessões. Além disso, os programas de TV podiam atingir todo o País, incluindo os analfabetos. Outra consideração contributória neste sentido, era o fato de os serviços de TV se beneficiarem, inevitavelmente, da construção de um sistema nacional de telecomunicações, que as empresas nacionais e multinacionais que investiam no Brasil tinham pedido aos militares para acelerar. Daí porque a indústria televisiva cresceu rapidamente, sendo consolidada no final dos anos 60 como o mais importante meio de comunicação de massa nacional, em detrimento do rádio, e atingindo até as regiões mais longínquas do Brasil.

Tanto o Código Nacional das Telecomunicações como o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão foram instrumentos perfeitos para as intenções dos militares, uma vez que estavam baseados na tradição de poder presidencial. Se um presidente eleito democraticamente podia dar concessões e permissões a quem quisesse, isso seria ainda mais possível para um ditador militar, enquanto presidente. Era suficiente usar a legislação. Nada mais.

Além de dar ao presidente o direito de decidir quem poderia controlar uma emissora, o Código e também o Regulamento davam ao presidente instrumentos para controlar toda a indústria de TV: o Dentel e o Contel, primeiramente, e depois o Ministério das Comunicações, podiam regular, reforçar a regulamentação e punir aqueles que discorrassem do governo militar.

Adequada a um poder central forte, fosse civil ou militar, essa legislação poderia necessitar de mudanças menores e circunstanciais, não estruturais. Por isso as alterações feitas posteriormente mantiveram intocados seus pontos estruturais: status do governo, particularmente do Presidente, como absoluto detentor do poder de licenciamento, regulamentação e controle no setor; o conceito dos serviços de TV como

atividades comerciais financiadas pelos anunciantes; e, como consequência dessa última, prioridade para a exploração privada dos serviços. A criação do Ministério das Comunicações, em 1967, reforçou o caráter centralizador da legislação e consolidou o poder decisório do Poder Executivo federal. Somente em 1988, com a nova Constituição, os atos de outorga de canais do Presidente e do Ministro passaram a necessitar de homologação do Congresso Nacional para ter validade.

O capítulo seguinte vai analisar a estrutura da indústria televisiva que resultou das raízes históricas da radiodifusão brasileira e especificamente do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, de 1963. Destacar-se-á o caráter de conglomerado dessa indústria no Brasil, e a predominância esmagadora do entretenimento em sua programação. Também serão analisadas as redes brasileiras de TVs não-comerciais, sempre doentes mas nunca mortas.

Capítulo IV

A Resultante Estrutura Industrial da TV no Brasil

No Brasil, assim como num grande número de países, a televisão transformou-se num importante fator em torno do qual as pessoas estruturaram suas rotinas e seu ritmo de vida, suas ocupações domésticas e mesmo a arrumação de suas salas de visita. Para milhões de brasileiros a vida diária se compõe de dormir, comer, trabalhar e ver televisão. Alternativas existem para alguns mas não para a maioria esmagadora da população. A configuração deste cenário foi impulsionada pelo crescimento econômico dos anos 60 e 70, consolidada nos anos 90, e a sólida infraestrutura de telecomunicações construída pela ditadura militar, naqueles mesmos anos.

De fato, como vimos anteriormente, os militares deram estímulos intensos para que a indústria televisiva brasileira formasse cadeias nacionais e concentrasse capital, a fim de melhor explorar o novo meio de comunicação de massa. Esta estratégia estava baseada no conceito do Brasil como um mercado de dimensões internacionais, disperso num vasto território geográfico, em consequência do que havia necessidade de meios adequados para integrar todos os segmentos deste mercado. Esta foi uma das principais razões pelas quais os militares incluíram a expansão da indústria televisiva em suas políticas para o desenvolvimento das telecomunicações. Eles tinham também percebido que o serviço de TV é um setor econômico de capital intensivo, em razão do que precisava operar em nível de escala, isto é, ser nacional para poder ser lucrativo.

Em consequência, aquela indústria tornou-se absolutamente dominada por cadeias nacionais, inexistindo emissoras independentes. As redes variam um pouco, em termos de estrutura organizacional, mas suas emissoras “cabeças” desempenham as funções básicas de coordenação das afiliadas: administram o conjunto, inclusive em termos de programação; dão o suporte técnico, sobretudo o que se refere à transmissão dos programas da central de produção para as demais emissoras; e vendem as audiências de toda a rede para os anunciantes.

Além das redes nacionais, mas sempre no interior delas, existem as redes regionais, compreendendo algumas emissoras em mais de um

estado ou no mesmo estado. A maioria se liga a grupos políticos regionais. Elas retransmitem a programação nacional e fortalecem o poder político e econômico de seus concessionários utilizando programas locais, sobretudo os noticiários.

Não obstante a vastidão do país, desde 1980 a televisão alcançou a totalidade do território brasileiro. Contudo, dada a conhecida desigualdade de renda entre seus habitantes, até o final do século cerca de 15% das residências não possuíam aparelho de TV. Enquanto o rádio passou a ser predominantemente local e regional, a televisão tornou-se, desde os anos 70, o veículo nacional por excelência, atingindo todas as categorias de audiência.

Este capítulo analisa a estrutura da indústria da TV no Brasil, no final do século XX, as principais características da programação das redes e suas relações com as afiliadas, a quem põem numa situação de absoluta dependência. O capítulo contempla também o crescimento e fortalecimento da novela e a situação das emissoras não-comerciais. Sobre estas últimas mostraremos que tiveram um muito limitado crescimento em sua aceitação pelos telespectadores. As duas redes – Educativa e Cultura – continuam operando com pouquíssimos recursos e vivendo uma longa, profunda e conceitual crise sobre o seu verdadeiro papel no ambiente da indústria televisiva nacional.

O Sistema de Afiliação

Todas as emissoras comerciais brasileiras são afiliadas – diretamente ou através de uma cadeia regional – a uma rede nacional de TV. Na verdade, a afiliação – particularmente à Rede Globo – é um dos mais valiosos ativos econômicos que uma emissora tem. E por isso ela não titubeia em pagar pela retransmissão dos programas da rede.

A afiliada mede o valor da afiliação pela audiência que os programas da rede atraem, e lucra com a venda do tempo que a rede deixa em aberto para anúncios nos intervalos de programas. Além disso, ela se beneficia da associação de seu nome com os programas e astros populares, largamente promovidos no plano nacional.

As redes e suas afiliadas formalizam seus laços econômicos através de um contrato de afiliação. Nele se estabelece que todas as afilia-

das devem ter um comportamento uniforme e uma programação artística e comercial padrão, sob a coordenação única da “cabeça” do sistema, sediada em São Paulo ou Rio de Janeiro. Cada rede pode ter apenas uma afiliada em cada cidade.

Pelo contrato, a rede provê as afiliadas com uma programação que é compulsoriamente retransmitida, no horário determinado, não sendo permitida, em nenhuma hipótese, qualquer alteração. Esta programação contém “janelas”, equivalentes a mais ou menos 15% da programação total, nas quais a afiliada introduz seus programas locais, inclusive noticiários.

A “cabeça” do sistema tem poder absoluto para decidir que programação deve ser transmitida simultaneamente por todas as afiliadas, inclusive, se necessário, durante o tempo destinado à programação da afiliada. Em troca, esta última recebe serviços básicos como: apoio técnico para a programação local, um ambiente publicitário que estimula os anunciantes locais, compensação financeira baseada no crescimento da audiência, e uma organização de vendas que prioriza anunciantes nacionais. Na verdade, a “cabeça” age como um distribuidor, comprando audiências locais e regionais, agregando-as e revendendo-as para anunciantes nacionais.

Assim, no mercado brasileiro de TV, as afiliadas são clientes dos pacotes de programas vendidos pelas “cabeças” das redes e, ao mesmo tempo, fonte de audiências que aquelas “cabeças” compram para empacotar e revender a anunciantes nacionais. As redes agem como corretoras e consolidadoras para as emissoras afiliadas, no negócio de venda de acesso a audiências.

Além de comprar e revender audiências, as redes também compram programas para revender às afiliadas, quando estas não têm condições de gerar, elas mesmas, a programação que lhes cabe. Para adquirir programas de outra fonte a afiliada necessita de autorização da “cabeça”, que estabelece as condições em que isto pode ser feito.

As “cabeças” agem também como representantes comerciais das afiliadas, nos mercados do Sul do país, em troca de 60% de comissão por anúncio a ser transmitido nas “janelas” locais. Pelo contrato, aliás, aquelas janelas não podem, em nenhuma hipótese, transmitir anúncios

de concorrentes dos anunciantes nacionais, no mesmo intervalo comercial. Nem pode, igualmente, a afiliada vender tempo para mercados outros que não aquele fixado claramente no contrato de afiliação.

Os intervalos destinados à publicidade local são divididos meio a meio entre a afiliada e a “cabeça” do sistema, tendo esta prioridade na distribuição dos anúncios.

O contrato de afiliação não estabelece qualquer responsabilidade legal para as partes, no que se refere à propriedade da empresa concessionária. Elas continuam completamente independentes, partilhando exclusivamente a programação e a comercialização dos seus serviços.

A Programação das Redes

Os programas das redes comerciais brasileiras de TV se sustentam nos três pilares universais do negócio televisivo: entretenimento, informação e anúncios. Embora a maioria deles seja de entretenimento, os programas de informação recebem especial atenção porque dão às redes distinção social e influência política.

A principal arena de competição entre as redes é o horário nobre – cerca de 42 horas semanais que se estendem das 18 às 24 horas, diariamente. O horário nobre garante o acesso às mais amplas e variadas camadas sociais e, em conseqüência, contém a programação com maior poder de atração de audiência. Na verdade, as redes têm mais lucro no restante da programação – devido ao alto custo dos programas destinados ao horário nobre – mas sua performance neste último estabelece seu prestígio e define sua liderança ou não nas várias categorias de audiência, mercados consumidores, tipos de programa e faixas horárias, fatores cruciais na distribuição das verbas publicitárias.

As redes exigem de seus produtores que produzam programas com poder de motivação suficiente para atrair a maior audiência possível, de acordo com o público visado. De maneira geral, a tendência é concentrar a programação em entretenimento, evitando controvérsias em torno de questões de natureza política, ideológica e religiosa.

Nas décadas finais do século programas de apelo popular passaram a explorar comportamentos anômalos, identificados particularmente nas camadas sociais menos favorecidas. São programas feitos com o propósi-

to de chocar a curiosidade mórbida da audiência. Apesar de reclamações de telespectadores mais exigentes, eles atingiram relativamente altos índices de audiência, tendo servido, em alguns estados, de trampolim para a carreira política de seus apresentadores⁴. De qualquer forma, noticiários, novelas, shows, filmes, esportes e programas infantis constituem a parte maior da programação das emissoras comerciais brasileiras.

Como a censura foi completamente abolida pela Constituição de 1988, as TVs comerciais têm cometido excessos em grande quantidade. Um estudo realizado em junho de 1990, sobre a programação das televisões, mostrou que os telespectadores presenciaram, numa única semana, três estupros, 28 casos de nudez masculina total, 83 casos de nudez feminina total, 114 cenas de sexo explícito e quase 4.000 casos de violência⁵.

As novas opções – TV a cabo e satélite – têm oferecido aos telespectadores que podem pagá-las programação de tipo muito semelhante. A maioria esmagadora dos programas dos mais de 100 canais disponíveis podem ser facilmente rotulados de programação de entretenimento.

Vejamos, a seguir, as principais características das categorias de programas predominantes:

Programas de Informação

Existem dois tipos principais de programas de informação: noticiários e programas de interesse público. Os noticiários são constituídos de notícias do dia, de interesse geral ou de esportes, ou coberturas especiais; programas de interesse público tomam a forma de entrevistas, painéis de discussão, e documentários. Além disso, nos períodos eleitorais as redes promovem debates entre os candidatos.

Todas as redes controlam fortemente os programas de notícias, que são elaborados por esquemas específicos de produção. De maneira geral o material nacional, fora do eixo Brasília, Rio e São Paulo é fornecido pelas estruturas das afiliadas, que estão obrigadas a isto pelo contrato de afiliação; o material internacional é enviado pelas agências de notícias. Apenas a Rede Globo tem escritórios próprios em Londres e Nova York.

O “Jornal Nacional”, da Rede Globo, é o programa de notícias de maior índice de audiência no país, tendo o status de ser o mais



amplamente aceito como fonte de informação para os telespectadores. As redes liberam espaço na programação para noticiários locais, a cargo das afiliadas, em horários próximos dos noticiários nacionais.

Programas de Entretenimento

Estes programas podem ser enquadrados em várias subcategorias, sendo as seguintes as mais importantes:

Telenovelas – No Brasil as telenovelas diferem das realizadas nos Estados Unidos e Europa, onde as chamadas *soap-operas* duram décadas. O telespectador tem à sua disposição 6 a 8 novelas, diariamente, de segunda a sábado. Apenas a programação do domingo as exclui. Devido a sua importância no desenvolvimento e na estruturação da programação da TV no Brasil voltaremos a analisar a novela separadamente adiante, neste mesmo capítulo.

Mini-séries – Este tipo de programa de entretenimento geralmente atrai grande número de pessoas que não vêem TV usualmente, particularmente componentes das camadas mais altas da sociedade. A mini-série é, por isso, utilizada pelas redes para induzir aquelas pessoas a ver outros programas de sua grade. Embora custem caro, as mini-séries dão prestígio e altos índices de audiência. A Rede Globo é quem mais transmite esta categoria de programa.

Variedades – O formato mais barato que as redes exploram são comédias e shows de variedades, cujos custos de produção são relativamente baixos em termos de talento, esforço e dinheiro. Suas despesas básicas são o salário do apresentador e gratificações para personalidades do *show-business*, que na maioria dos casos se apresentam de graça porque ganham publicidade aparecendo no programa. Presentes e prêmios são geralmente pagos por patrocinadores, em troca de merchandising ou propaganda direta. Estão nesta categoria programas como os do Faustão, Silvio Santos, Escolinha do Professor Raimundo, entre outros.

Esportes – Em termos de programas de esporte, apenas uns poucos eventos, como jogos de decisão de campeonato e quando

joga a seleção brasileira têm altos índices de audiência. No entanto, este tipo de programa tem audiência suficiente para ser transmitido com regularidade. Além disso, há programas de informação esportiva, debates e noticiário sobre clubes, partidas e jogadores.

Filmes – Os filmes têm um importante lugar na programação das TVs, no preenchimento de espaços entre programas. Filmes importados invadiram o Brasil, desde os anos 60, mas no caso da televisão a regra não é a exibição de películas de alta qualidade nem recém-lançadas. A grande maioria é composta de produtos velhos ou de segunda e terceira classes, comprados em pacotes cujo apelo de marketing, a partir de Miami, é o preço e não a qualidade ou a atualidade.

Programas Infantis – Os programas infantís ocupam a maior parte da programação das manhãs e tardes. Isto é justificado pelo fato de que, salvo exceções não significativas em termos de audiência, as crianças vão para a escola por apenas um turno, ficando no outro expostas à TV. As redes programam cerca de três horas pela manhã e outras três à tarde de desenhos animados e variedades, como parte de programas comandados por estrelas amplamente promovidas: Xuxa, e Angélica despontam como exemplos marcantes. São programas vistos por milhões de crianças, diariamente, e geram milhões em venda de publicidade e de produtos associados a eles e às estrelas que os comandam.

Publicidade – Parte substancial da programação das redes, a publicidade na televisão comercial brasileira pode ser classificada em quatro categorias, em termos de áreas de cobertura: local, regional, nacional e rede. A terceira é uma alternativa para clientes que necessitam atingir audiências nacionais mas não a totalidade da rede. Estações que são apenas repetidoras não podem inserir anúncios diretamente na programação. Elas têm de enviar a publicidade que conseguem na sua área de cobertura para a emissora geradora e esta reenvia o anúncio já colocado na programação.

Outro tipo de publicidade é o *merchandising*. Banido em alguns países, na TV brasileira ele é muito freqüente em toda a programação, particularmente nas novelas. A razão apresentada é que estas últimas abordam o dia a dia das pessoas e, portanto, têm de ser autênticas e usar produtos reais. Assim sendo, as redes devem cobrar das companhias que têm seus produtos mostrados na TV.

Como anunciei páginas atrás, analisaremos a seguir as tão famosas novelas brasileiras, que constituem a parte mais significativa da programação das TVs.

Telenovelas: Vendendo Ilusões

Considerada como um dos mais importantes fatores no desenvolvimento e estruturação da TV no Brasil, as telenovelas chegaram ao final do século XX sendo o mais popular gênero de programa televisivo. Elas foram, muito provavelmente, uma das mais significativas razões para a queda de importação, pelo Brasil, de programas de TV dos Estados Unidos e Europa. De 1965 a 1978, por exemplo, as séries americanas produzidas para a televisão ciaram de 34 para 17 por cento da programação das emissoras de São Paulo, enquanto as novelas subiram de 12 para 22 por cento no mesmo período (Rogers & Antola, 1985: 24).

Em termos de história, as telenovelas nasceram das radionovelas, um tipo muito popular de programa que as emissoras de rádio passaram a transmitir a partir dos anos 40. Elas rapidamente tornaram-se campeãs de audiência. Federico (1982: 63) assegura que as pessoas ouviam as radionovelas como se fossem reais: “um ator de rádio que desempenhava o papel de vilão foi espancado na rua; um outro, que desempenhava o papel de médico, foi perseguido por senhoras querendo ser examinadas; e uma atriz, que desempenhava o papel de uma jovem grávida sem recursos para comprar o enxoval do bebê, recebeu centenas deles”.

Originalmente apresentadas no meio da manhã, tão logo se tornaram sucesso as radionovelas conquistaram o horário nobre e passaram para o horário das 17 horas em diante. De 1943 a 1955, somente a Rádio Nacional do Rio de Janeiro transmitiu 11.756 horas de radionovelas. E em 1956 havia 14 telenovelas sendo transmitidas diariamen-

te naquela emissora, sendo responsáveis por 50% das horas de programação (Federico, 1982: 75).

As novelas aparentemente surgiram na França, com o nome de *feuilletons*, no final do século XIX. Rogers & Antola afirmam que elas eram escritas por autores como Balzac e Dickens, e apareciam um capítulo por semana. O uso de radionovelas começou nos Estados Unidos, nos anos 30, desenvolvido por agências de publicidade de companhias multinacionais. Nos anos 40 elas se espalharam pela América Latina, inclusive o Brasil, a partir do México.

As telenovelas se implantaram, desenvolveram e consolidaram na televisão como uma consequência natural da transplantação do estilo do rádio para a TV. Nos anos 50 assumiram a forma de teleteatro, isto é, tratava-se de peças encenadas para serem transmitidas. A técnica e o comportamento eram os mesmos do teatro, com adaptações mínimas. Somente nos anos 60, com a apresentação da novela *O Direito de Nascer*, adaptada de uma radionovela do mesmo nome, importada do México, é que se começou a utilizar linguagem e técnicas próprias do meio TV.

Veú de Noiva (Rede Globo) e *Beto Rockfeller* (Rede Tupi), ambas transmitidas em 1969, são consideradas marcos decisivos na criação de linguagem, técnica, temática e trama da novela brasileira, diferenciada, portanto, de suas congêneres de outros países latino-americanos. De fato, a partir daquelas novelas este gênero de programa, ao invés de distantes aventuras vividas por heróis lendários, começaram a tratar de temas, tramas e características mais próximas da realidade brasileira contemporânea. Passaram a ser sutis e atuais crônicas sobre o Brasil e os brasileiros, uma criação artística livre e exploratória de nossas identidades culturais. Em parte passaram a ser igualmente como um documentário sobre o cotidiano brasileiro, recente ou passado. Kottak (1991: 72), que analisou algumas delas, afirma que seus autores usam continua e intensamente conflitos e problemas de ascensão social, usualmente em ambientes urbanos brasileiros.

Elas são construídas como “obras abertas”, no sentido de que são criadas ao mesmo tempo em que são gravadas. Na medida em que os primeiros capítulos são transmitidos, as redes utilizam pesquisas para investigar sua repercussão nos vários grupos de audiência, inclusive em termos de expectativas para o desenrolar e a conclusão das tramas. O

resultado das pesquisas é estudado pelos autores e pelos executivos das redes, que decidem sobre a condução da novela. Como as opiniões dos telespectadores são altamente consideradas podemos dizer que os vários grupos da audiência são co-autores das telenovelas.

As telenovelas duram aproximadamente seis a sete meses e cerca de 180 episódios. Em média, considerando todas as redes, há uma novela começando a cada dois meses. Elas são transmitidas seis noites por semana, entre 18 e 22 horas⁶, utilizando em cada horário distintos conteúdo, tema e trama. No último horário da noite, por exemplo, as telenovelas tratam de temas socialmente mais complexos, envolvendo sexo, violência e eventualmente uso de drogas.

Em meados dos anos 70 as telenovelas consumiam em torno de 53 por cento do orçamento total da Rede Globo. No mesmo período 40 por cento do equipamento daquela Rede pertenciam ao departamento encarregado de produzir telenovelas, aí incluídos três caminhões para filmagens externas, microcomputadores para monitorar o tempo e 300 técnicos. Tanto a Globo como a Tupi tinham quatro estúdios cada, exclusivamente para gravar telenovelas (Cf. Veja, 10.09.1975, p.70-79). A competição estava então estabelecida em termos da habilidade de criar telenovelas que pudessem atrair as mais amplas audiências para serem vendidas aos anunciantes nacionais e estrangeiros.

Como as redes têm em sua programação intervalos comerciais distribuídos inter e intra programas, as telenovelas são criadas já com esta estrutura, isto é, têm tantos *breaks* quantos seja razoavelmente possíveis, para permitir a transmissão de publicidade. Como já vimos anteriormente, o *merchandising* é largamente utilizado e tornou-se tão importante que a Rede Globo criou uma empresa - Apoio - exclusivamente para tratar disto.

Dos anos 70 ao final do século a novela consolidou-se como o programa de maior audiência cotidiana, perdendo apenas para grandes acontecimentos eventuais, não regulares. *Roque Santeiro* (1985 a 1986) alcançou 67 por cento de audiência nas primeiras semanas, 72 por cento ao final do primeiro mês e 80 por cento no fim do terceiro mês, o que significava, à época, 60 milhões de pessoas. Seu capítulo final alcan-

çou 97 por cento de audiência, perdendo apenas para a descida do homem na lua e a partida final da copa do mundo de 1970, quando se registrou o índice de 100 por cento dos aparelhos de TV ligados e todos sintonizados nestes dois programas.

As telenovelas tornaram-se tão populares, a partir de 1970, que uma pesquisa realizada em 1975 revelou que 30 por cento dos brasileiros desejavam tê-las transmitidas também aos domingos; 80 por cento disseram que se tivessem tempo veriam duas novelas por dia; e 60 por cento veriam até três (Cf. Veja, 10.09.1975, p. 70-79).

Como garantem audiências fixas, em grandes índices, têm particular tratamento nas redes. A Rede Globo, por exemplo, criou a Casa de Criação Janet Clair, voltada para descobrir novos autores, fermentar idéias sobre a estrutura literária das telenovelas e gerar novos produtos similares. Embora não tenha existido por muito tempo (1984-1986), a implantação da Casa de Criação expressou a ênfase que aquela Rede dá às telenovelas, em sua programação e na relação que mantém com seus telespectadores.

Os melhores talentos teatrais brasileiros participam das telenovelas. Para as redes isto é crucial por todos os motivos de marketing, mas também porque a pressa com que são gravados os capítulos requer atores de primeira qualidade.

Para melhor explorar as oportunidades comerciais criadas pelas novelas, as redes, particularmente a Globo, passaram a criar um “ecossistema de marketing”, baseado no lançamento simultâneo de pelo menos duas categorias de produtos: discos e moda. Novos lançamentos musicais tornam-se – ou vice-versa - temáticas para alguns personagens ou situações. No que se refere à moda, não somente são lançadas roupas e acessórios, mas também equipamentos de esporte, produtos de uso doméstico, veículos etc. Uma simples frase como “púrpura é *out*” dita quando um personagem está usando a cor laranja, pode afetar decisivamente o gosto de milhões de telespectadores em todo o país, independentemente da classe social (Cf. Financial Times, 11.11.1992, p.16).

A telenovela brasileira tornou-se distinta de todas as outras de outros países também por duas principais razões: (1) a sofisticação técnica e a criatividade que definem seu estilo e sua narrativa; e (2) o alto

investimento financeiro que as redes fazem - US\$100.000,00 cada capítulo, em média, no caso da Rede Globo. A brasileira e o esplendor técnico e visual da telenovela é, em suma, o resultado final desta mistura de recursos de toda natureza.

Os Serviços de TV por Assinatura

O Brasil foi um dos últimos países da América Latina a ter serviços de TV por assinatura – TV a Cabo, MMDS e direto via satélite: mais de 10 anos após a Argentina, e depois da Colômbia, Bolívia e Venezuela. Em dezembro de 1993 o país tinha apenas 160 mil domicílios com serviços deste tipo. No final do século não ultrapassara 300 mil.

Iniciada com tumultos políticos e legais em torno da regulação específica dos serviços, a TV por assinatura se estabeleceu através de um sistema combinado de tecnologias: cabo, satélite e MMDS (Serviço de Distribuição Multipontos Multicanais). A última é uma tecnologia que utiliza decodificadores setoriais, que recebem imagem e som de satélites e os distribuem através de cabos e microondas.

Os grupos Globo e Abril tiveram permissão do governo para operar serviços de TV por subscrição em fevereiro de 1989, quatro meses após a nova Constituição ser aprovada.

O Grupo Abril associou-se primeiramente com o Canal Plus, da Europa, para usar a programação da ESPN, CNN e RAI. No ano seguinte o grupo chegou a um acordo com o MTV. Finalmente, dois anos depois de receber a autorização, a Abril lançou-se, em 9 de junho de 1991, inicialmente na cidade de São Paulo, com o suporte do grupo japonês Sharp. No mesmo ano expandiu o serviço para o Rio de Janeiro. No ano seguinte acrescentou três outros canais. Em 1993, o grupo estava operando seis canais: Filmes (12 horas ao dia, ininterruptamente), Esportes (programação integral da ESPN, 24 horas por dia), Notícias (programação integral da CNN, 24 horas por dia), Filmes Clássicos (24 horas por dia), Supercanal (programas da TV italiana e programas de notícias das redes americanas ABC, CBS e NBC, 18 horas diárias) e Infantis (desenhos animados e filmes, 24 horas por dia).

O gigante Grupo Globo, por seu turno, lançou seu serviço de TV via satélite, Globosat, em 10 de novembro de 1991. Dois anos depois

tinha alcançado apenas 50 mil assinantes (Cf. Pay TV, maio de 1994, p.16), sobretudo em função do preço de instalação. Mas em 1994, a TecSat, empresa que fabricava os decodificadores para a Globo, conseguiu reduzir o preço de US\$2.000 para US\$600,00, o que começou a influir na expansão dos serviços.

Inicialmente a Globosat operava como programadora e operadora, ao mesmo tempo. Em 1993 foi dividida em duas, sendo criada a NetBrasil como operadora e ficando a Globosat como programadora. A Net operava, então, com quatro canais: Telecine, 24 horas por dia de filmes; GNT, notícias, 24 horas por dia, mesclando noticiário local e material fornecido pela CNN, BBC, NBC e CBS; Topsport, 18 horas por dia; e Multishow, 18 horas por dia, com música, variedades e programas infantis.

O setor de TV a cabo desenvolveu-se em condições desfavoráveis até a aprovação da chamada Lei do Cabo, de 06 de janeiro de 1995, mas terminou o século em ascensão. Voltaremos a este assunto em outro capítulo, onde analisaremos em profundidade este tipo de serviço no Brasil.

A TV Não-Comercial

A União começou a operar serviços de radiodifusão em 1936, quando recebeu em doação uma emissora de rádio. De lá até os dias de hoje o Estado brasileiro passou por períodos diferenciados de ascensão e descenso em sua participação no setor, e terminou o século XX muito pouco presente na prestação destes serviços.

No que se refere ao rádio, em 1940 Getulio Vargas, então em pleno Estado Novo, tomou de seus donos a Rádio Nacional do Rio de Janeiro, investiu nela bastante dinheiro e transformou-a na emissora mais ouvida da América Latina, por mais de 10 anos. Além desta, o governo operava duas ou três outras, inclusive a Rádio Ministério da Educação e a Rádio Mauá, esta vinculada ao Ministério do Trabalho.

Já na era da TV, iniciada em 1950, o Estado brasileiro somente a partir dos anos 60, durante o regime militar, passou a operar emissoras televisivas, com caráter educacional e cultural. Abriu duas grandes frentes: a Radiobrás (Empresa Brasileira de Radiodifusão) e o Sistema Brasileiro de TV Educativa, e falhou completamente em ambas. Vamos examinar os dois casos.

Radiobrás

Embora a Radiobrás tenha sido criada apenas em 1975, a idéia do Estado como operador de radiodifusão germinou desde os anos 30. De acordo com Federico (1982: 43) o relatório 124, de 10.08.1937, da Comissão Técnica do Rádio, propôs a criação da Rede Nacional de Radiodifusão, a ser formada por emissoras de ondas médias e curtas. Em 22 de novembro do mesmo ano, 12 dias após a implantação da ditadura do Estado Novo, a Portaria Ministerial 534 aprovou a proposta, permitindo a utilização de um indeterminado número de frequências de ondas médias e cinco de ondas curtas para aquela finalidade. A Rede Nacional, aliás, estava prevista na legislação de telecomunicações feita pelo Governo Provisório, em 1931 e 1932⁷.

A Rede, contudo, jamais foi constituída. Nos anos 40 e 50, vários ministérios receberam concessões de rádio, mas elas foram operadas isoladamente, sem qualquer controle central. O Estado efetivamente permaneceu operando a Rádio Nacional do Rio e o programa *A Voz do Brasil*, este elaborado pela Agência Nacional de Notícias, e até hoje retransmitido obrigatoriamente por todas as emissoras de rádio do país.

O assunto somente voltou a ser considerado em 1974, quando a Universidade de Brasília foi solicitada a estudar o assunto e propôs a criação de um sistema de comunicação social "para proteger e preservar a cultura nacional". Baseado nisto o governo decidiu criar uma rede nacional de rádio e TV, mas destinada a operar suplementarmente, em áreas com baixa densidade demográfica, de pouco ou nenhum interesse para as concessionárias privadas e nas regiões consideradas estratégicas para a unidade nacional.

A Radiobrás foi, então, instituída, tendo como missão inicial centralização das emissoras de rádio e TV que pertencessem ao governo federal. Subordinada ao Ministério das Comunicações, ela foi criada pelo Lei 6301, de 15.12.1975. Ficaram, então, sob sua direção as seguintes emissoras: Rádio Nacional do Rio de Janeiro, Rádio Mauá, Rádio Nacional de Brasília, TV Nacional de Brasília. Seus principais objetivos eram: estabelecer e operar emissoras de rádio e TV e explorar os serviços de radiodifusão do governo federal; e transmitir os programas

educacionais feitos pelo Ministério da Educação, assim como produzir e transmitir seus próprios programas de entretenimento e notícias.

No início dos anos 80 ela recebeu a concessão de sete outras emissoras de TV e 29 de rádio. Seus estatutos, aprovados em 1976, estabeleciam seus objetivos como sendo: motivar e estimular a vontade coletiva para o esforço nacional de desenvolvimento; e melhorar o nível de informação de outros países sobre a realidade brasileira. Para este último objetivo foi adquirido equipamento de alta potência, constituído de três emissoras de ondas curtas e uma de ondas médias. Através dele foram – e ainda são – emitidos programas de notícias e variedades sobre o Brasil, em inglês, espanhol, alemão e francês, além de português.

A Radiobrás falhou completamente, tanto em termos operacionais como financeiros. Em razão disto suas concessões foram repassadas para outros concessionários, ficando apenas a TV Nacional de Brasília e o equipamento de rádio para emissão internacional.

TV Educativa

Alguns experimentos com rádio educativo e mesmo com TV foram tentados nos anos 50, mas somente nos anos 60 o Brasil começou a tratar com este enfoque mais sistematicamente. Dois fatores parecem ter contribuído para isto: primeiro, houve uma ofensiva internacional, liderada pela Unesco, pressionando pelo uso da TV para atender necessidades educacionais nos países em desenvolvimento; e, segundo, como resultado do processo acelerado de industrialização, o país necessitava de rapidamente preparar mão de obra apropriada. No Rio de Janeiro, de 1962 a 1964, a TV Rio transmitiu 262 horas de aula para 5.000 estudantes, organizados em 105 salas de aula.

Em São Paulo, o governo criou, em 1963, o Serte-Serviço de Educação e Formação pelo Rádio e Televisão, que começou produzindo e transmitindo 10 horas semanais de aulas, através da TV Cultura, então uma emissora privada. Dois anos mais tarde, o Serte teve acesso a outro canal e acrescentou à transmissão de educação básica, programas de arte, música, literatura infantil e treinamento de professores. Em 1966, através de um acordo com o governo federal, o Serte passou a enviar seus programas para 12 outros estados (Sampaio, 1984: 250-253).

Tanto o Código Nacional de Telecomunicações quanto o Regulamento de Serviços de Radiodifusão prevêm a concessão de canais de rádio e TV para fins educativos. Somente em 1964, entretanto, o Ministério da Educação pediu ao Contel que reservasse canais para a TV educativa. O mesmo Ministério solicitou também que fossem tomadas providências para que os aparelhos receptores fossem tecnicamente preparados para receber imagens em VHF e UHF, vez que os canais educativos deveriam ser licenciados para usar as duas faixas.

Em 1965 o Contel decidiu reservar 100 canais (50 em VHF e 50 em UHF) e em 1969 reservou mais 25 em UHF. Até o final do século, emissoras geradoras de programas educativos não passavam de 20, embora o número de repetidoras (que não geram programas educativos, mas detêm um percentual de tempo na programação para inserir noticiários ou outros programas localmente produzidos) tivesse ultrapassado a casa dos 500.

Seguindo a doutrina da centralização que dominava o governo brasileiro, àquela época, o Decreto-Lei 5298, de 03.01.1967, instituiu a TVE-Centro Brasileiro de TV Educativa, com a missão de produzir programas para alimentar as emissoras.

O Decreto 236, que modificou o Código Nacional de Telecomunicações, em 1967, estabeleceu que: as TVs educativas deveriam transmitir apenas programas educacionais como aulas, conferências e debates; não poderiam aceitar publicidade direta e indireta, nem patrocínio; somente os governos federal, estadual e municipal, universidades e fundações de direito público poderiam operar TVs educativas. Além disso, deu ao Contel o direito de reservar canais educativos para cidades de 100 mil ou mais habitantes e determinou que o Contel regulasse a transmissão compulsória de programas educativos, pela emissoras comerciais, cinco horas semanais, entre 7 e 17 horas.

Não satisfeito com esta centralização, o governo criou, em 1972, uma agência nacional para cuidar da coordenação das atividades de tele-educação. O Decreto 70.185, de 23 de fevereiro daquele ano, instituiu o Prontel – Programa Nacional de Teleducação, com a missão de: coordenar, promover e integrar o uso e o desenvolvimento das técnicas

educacionais existentes e as que estivessem sendo pesquisadas; elaborar programas de rádio e TV como definidos pelo Ministério da Educação; formar uma rede nacional de radiodifusão educativa para atender as necessidades regionais e nacionais.

Nada disso aconteceu. Mas dez anos depois, em 1982, o Sinter-Sistema Nacional de TV Educativa foi transformado em Sinred-Sistema Nacional de Radiodifusão Educativa, com o propósito de integrar operacionalmente o sistema federal e os sistemas estaduais e municipais.

A despeito de tanto suporte legal, a TV educativa atravessou a segunda metade do século XX desacreditada e fortemente criticada por ineficiência. Chegou-se a dizer que ela gastava muito dinheiro para fazer nada. Sua programação carece de coerência e afirma-se que ninguém sabe que programa será transmitido para cada segmento de sua pequena audiência, ou porque busca-se atingir um segmento e não outro. No que se refere à sua missão educativa, alguns críticos argumentam que com os recursos que ela gastou durante sua existência teria sido mais barato e provavelmente mais eficiente pagar um professor particular para cada um dos seus alunos, ou mandá-los estudar nas melhores escolas privadas do país.

Nos anos 90, embora seja proibido pela legislação, elas passaram a aceitar patrocínios, visando melhorar seus orçamentos. Em 1993, a TV Cultura de São Paulo conseguiu patrocínio para todos os seus programas, no valor de US\$4 milhões, para um orçamento total de US\$30 milhões, recebidos do governo do Estado de São Paulo⁸. Foi, então, multada 300 vezes pelo Ministério das Comunicações, mas recusou-se a pagar as multas e nada lhe aconteceu. No final dos anos 90 praticamente todas as emissoras de rádio e TV de caráter educativo, em todo o país, estavam operando com patrocínios e mesmo com anúncios.

Conclusão

Como vimos, os serviços de TV no Brasil estão organizados em redes nacionais, que afiliam emissoras de TV locais e redes regionais. Isto configura uma situação clara de oligopólio, dentro do que os liberais afirmam ser inevitável no uso do espectro eletromagnético, sob o nome de “oligopólio natural”. Isto é, dado que há um limite de 13 canais no espectro, o oligopólio é normal, sendo anormal apenas o monopólio.

O contrato de afiliação é, de fato, uma imposição do poder da rede sobre as emissoras, garantindo às primeiras uma situação de comando centralizado de um conglomerado de canais de televisão e, por consequência, de audiências e mercados publicitários. Esta forma de estruturação da indústria televisiva claramente beneficiou São Paulo e Rio de Janeiro, onde grandes estruturas de produção de programas foram montadas e de onde poderosos grupos de mídia estabelecem os conteúdos que os brasileiros devem ver.

A TV por subscrição é ainda muito jovem no país e até o final do século não tinha atingido um suficiente número de assinantes para ser considerada uma ameaça à TV aberta. Além disso, sua programação segue o caminho do entretenimento, tal qual as emissoras que usam o espectro eletromagnético, deixando apenas alguns canais para programas específicos, geralmente de baixa audiência. Como a assinatura é muito cara para o nível de renda da maioria esmagadora da população brasileira, pelo menos até agora não parece ser este o caminho para que se assegure possibilidade real de diversidade de programação para os telespectadores.

No que se refere à programação, as redes são massivamente dominadas por entretenimento, mas há significativa presença de programas de informações, particularmente de segunda a sexta, entre 18 e 23 horas.

As emissoras não-comerciais são um caso a parte, considerando sua pretensa missão de constituírem-se numa alternativa de qualidade, notadamente em termos de informação, cultura e programas de interesse público. Elas terminaram o século buscando simplesmente sobreviver, porque além da falta de dinheiro, passaram a enfrentar problema mais profundo: descobrir o que devem fazer para justificar sua existência, após terem estado gastando dinheiro e acumulado tantos fracassos.

Há pelo menos dois caminhos abertos, não necessariamente alternativos, para que trilhem.

O primeiro seria atender as necessidades de expressão de grupos sociais, de natureza étnica, cultural, econômica, gênero, etc., uma tarefa que certamente podem cumprir muito melhor do que as emissoras comerciais. E, ao mesmo tempo, procurar fortalecer seu papel como o último bastião do localismo, refletindo e projetando a vida social, cultu-

ral e econômica do local e do estado em que operam. Em qualquer caso deveria haver drástica redução do uso de programas gerados pelas duas redes nacionais – a TVE, do Rio de Janeiro, e a Cultura, de São Paulo, ambas muito voltadas para os interesses do centro-sul do país.

A segunda seria assumir o papel que de alguma forma lhe tem sido atribuído como expectativa social, que é o de projetar na sociedade a alta cultura, isto é, as expressões clássicas e de vanguarda das artes e da cultura, independentemente de nacionalidade, ideologia ou tendência.

É sensato afirmar, contudo, que os programas de alta cultura e *fine arts* servem principalmente aos mesmos grupos privilegiados que têm fácil acesso tanto à TV aberta quanto à TV por assinatura. Este público pode pagar por isto, assim como boa parte dele pode conhecer “ao vivo” museus e galerias de arte, e mesmo participar, quando é o caso, de eventos artísticos e culturais nacionais e internacionais.

Esta discussão é crucial para a melhor estruturação dos serviços de TV no Brasil, porque projeta luz sobre questão essencial, qual seja: a televisão deve ser aceita como uma atividade econômica, na sua totalidade, ou deve parte significativa dos canais, organizados numa rede, ser reservada, às custas de recursos públicos, como instrumentos educativos e culturais destinados a transmitir programas voltados para a preservação de nossa identidade e cultura nacionais, e para programas de interesse público? O debate sobre isto até hoje se mantém aberto.

Podemos afirmar, finalmente, que a estrutura de programação das TVs brasileiras expressa as políticas do Estado brasileiro para os serviços de TV, historicamente submetidas aos interesses dos concessionários privados, com pouca ou nenhuma atenção com o interesse público.

No próximo capítulo vamos focar nossa análise na Assembléia Constituinte de 1987-88 e nas mudanças que ela introduziu no ambiente regulador da TV. A análise vai mostrar que aquelas mudanças não foram tão profundas quanto se desejou, mas, de alguma forma, abriram importantes brechas no fechado ambiente regulador construído desde os anos 30 pelos concessionários privados de radiodifusão.

Capítulo V

A TV e a Constituição de 1988 ⁹

Desde que conseguiu sua independência de Portugal em 1822 o Brasil teve sete constituições: a Constituição de 1824, que estabeleceu uma monarquia constitucional; a Constituição de 1891, que estabeleceu o governo republicano; a Constituição de 1934, que no curso da Revolução de 1930 institucionalizou a Segunda República; a Constituição de 1937, que institucionalizou o *Estado Novo* e a ditadura de Getúlio Vargas; a Constituição de 1946, que restaurou a democracia após o final da II Guerra Mundial e a deposição de Vargas; a Constituição de 1967, que institucionalizou um modelo de democracia fortemente dirigida pelo Presidente da República; a Constituição de 1969, posta em vigor como Emenda n. 1 à Constituição de 1967, e que fortaleceu ainda mais o poder do Presidente da República em detrimento da democracia; e finalmente a Constituição de 1988, que consolidou a redemocratização do país, após 20 anos de regime militar e quatro de um governo civil de transição.

Apesar de inevitavelmente baseada nesta longa tradição brasileira de fazer constituições, a Carta de 1988 é um longo, detalhado e complexo documento, contendo 245 dispositivos permanentes e 70 provisórios. Juntos, esses 315 artigos tomam 193 páginas na publicação oficial. Dentre eles, pela primeira vez na história das constituições brasileiras, figuram cinco artigos dedicados à comunicação de massa, os quais constituem um capítulo específico, o Capítulo V-Da Comunicação Social. Entretanto, a despeito do grande detalhamento feito para normatizar diversos setores que jamais tinham sido tratados no nível constitucional, a Constituição somente poderia ser considerada em pleno vigor após pelo menos 286 leis complementares serem elaboradas e aprovadas pelo Congresso Nacional. Até o final do século a maioria dessas leis permaneceu aguardando elaboração e aprovação. Entre elas algumas referem-se à área da comunicação de massa ou especificamente à radiodifusão, como é o caso da regulamentação da regionalização da produção de programas de rádio e TV, prevista no artigo 221.

Este texto faz uma análise das mudanças introduzidas na regulamentação da indústria da TV no Brasil pela Constituição de 1988. Nele

vai-se demonstrar que quase todos os dispositivos regulando este setor da indústria cultural foram na prática tomadas nulas pelas forças políticas que têm controlado o Parlamento Nacional e o poder executivo federal. Exemplo marcante dessa nulificação é o Conselho de Comunicação Social, cuja criação terminou por constituir-se numa falsa vitória das chamadas forças progressistas na Constituinte. De fato, mesmo criado como órgão consultivo do Congresso - ao invés de órgão deliberativo independente, como inicialmente proposto - e posteriormente regulamentado em Lei Complementar, tendo sua composição negociada entre todos os grupos de interesse que atuam na área, até o final do século o Conselho não tinha sido instalado. E a julgar por eventuais declarações e comportamentos de influentes parlamentares provavelmente jamais o será.

Além de rever os dispositivos constitucionais referentes à televisão, este estudo analisa também o contexto no qual germinou e se consolidou a idéia de uma Assembléia Constituinte. Um contexto que, sem dúvida, contribuiu decisivamente para o caráter pouco renovador que os dispositivos constitucionais têm com referência à indústria da TV. São também analisados: o processo constituinte, a regulamentação da TV nesse processo, e os principais atos regulatórios referentes ao tema, publicados posteriormente à promulgação da nova Constituição. Para melhor entendimento da tradição constitucionalista do Brasil, fazemos primeiramente uma análise do tratamento que foi dado à regulamentação do rádio e da televisão nas constituições brasileiras do século XX, anteriores à de 1988. Começemos por elas, pois.

A Constituição de 1934: Limitando os Poderes de Vargas

A Revolução de 30, movimento de jovens oficiais das forças armadas e setores urbanos emergentes, em aliança com setores das oligarquias periféricas, liderado por Getúlio Vargas, é um importante momento de rompimento político e econômico na história recente brasileira. Combatendo a “Política do Café-com-Leite” e a “Política dos Governadores”¹⁰, até então hegemônicas, os revolucionários de 30 propuseram e implementaram mudanças importantes na vida brasileira, buscando sua modernização e incentivando a industrialização.

Embora com grandes poderes nas mãos, o Governo Provisório atuava sem uma base jurídica legal, uma Constituição, já que a de 1891 fora desconsiderada. Vários grupos passaram, então, a exigir a convocação de uma Assembléia Constituinte, proposta essa que estava no programa dos revolucionários de 30. Esta reivindicação torna-se mais intensa no estado de São Paulo onde as elites cafeeiras, alijadas do poder pela revolução, permaneciam fortes.

O movimento constitucionalista tomou corpo em São Paulo, terminando por desencadear, em 1932, a chamada “Revolução Constitucionalista”. É fato que os interesses políticos regionais e econômicos foram os principais motivos para as elites patrocinarem a empreitada revolucionária, mas também é impossível negar que a grande maioria da população envolvida no combate era movida por ideais democráticos e legalistas. Mesmo com grande adesão interna, os paulistas não conseguiram ampliar o movimento para além de suas fronteiras, e dessa forma tornou-se fácil para o governo Vargas sufocar o movimento.

Embora vitorioso em armas, Vargas amarga uma grande derrota ao anunciar a convocação de eleições para a Assembléia Constituinte, dando aos paulistas a vitória política que tanto desejavam. Com a eleição dos constituintes dois pontos estiveram sempre presentes no debate: o binômio defendido pelos revolucionários, “justiça e representação”; e a constitucionalização do país, defendida pelos revolucionários paulistas.

Mesmo com grande representação entre os constituintes, o governo não conseguiu evitar o clima de desconfiança política com o Governo Provisório, fortalecida pelos acontecimentos da Revolução Constitucionalista e obviamente pelos resquícios da República Velha, com sua grande máquina de eleger os representantes das elites.

Não tendo uma correlação de forças favorável, os representantes do governo provisório tiveram que aceitar várias exclusões no anteprojeto da Constituição escrito pelos assessores de Vargas, ficando para trás as propostas verdadeiramente revolucionárias, que estavam no programa do movimento de 30.

Apesar dos limites impostos à Constituição pelas elites “liberais conservadoras” de São Paulo, o texto constitucional manteve um con-

trole bastante grande, como era desejo da burocracia estatal pró-Vargas, sobre a sociedade, a economia, inclusive sobre a radiodifusão.

É importante assinalar que o primeiro instrumento normativo da radiodifusão surgira no Brasil pouco antes. O Decreto n. 20.047, de 27 de maio de 1931, regulamentado pelo Decreto 21.111, de 01 de março de 1932 trouxe normas para a exploração dos serviços. No rastro destes dois atos legais, dois outros decretos foram emitidos pelo Governo Provisório, ambos marcados pelo interesse de controle tanto do conteúdo quanto da distribuição das freqüências: o primeiro “cria, no Ministério da Justiça e Negócios Interiores, o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural”; e o segundo “dispõe sobre a concessão e a execução dos serviços de radiodifusão e dá outras providências”.

A Constituição de 1934 manteve, na sua inteireza, o disposto nos decretos do governo provisório. Desta forma, ficou estabelecido que a exploração dos serviços de radiocomunicação¹¹ eram de privativa competência da União, podendo o governo fazer concessão daqueles serviços a terceiros, tendo os Estados preferência para explorá-los¹².

As regras para as concessões são de competência da União, não impedindo isso que os estados possam legislar sobre a matéria, desde que se restringissem a suprir as possíveis lacunas deixadas pela lei federal¹³. Assim como a legislação sobre as concessões compete à União, a cobrança de taxas sobre as concessionárias também fica sob a responsabilidade do Governo Federal¹⁴.

O direito à inviolabilidade do sigilo da correspondência é mantido, assim como a livre manifestação do pensamento, exceto em espetáculos e diversões públicas. Não é permitido o anonimato e é assegurado o direito de resposta. A permissão para a publicação de livros e periódicos também é livre, mas em todos estes casos a lei deixa claro que não tolerará propaganda de guerra, nem estímulos violentos para subverter a ordem social. Ou seja, basta o governo considerar um ato “livre” como subversivo, para a censura entrar em cena¹⁵.

Outra preocupação explícita na Constituição de 34 diz respeito ao controle das empresas jornalísticas, ou de caráter noticioso, nas mãos de estrangeiros ou sociedades anônimas. Numa preocupação que pode ser entendida tanto como reserva de mercado para a mão-de-obra

nacional, quanto uma precaução contra influências “colonialistas”, esses artigos impõem que o controle destas empresas¹⁶ e a sua administração¹⁷ estejam nas mãos de brasileiros natos e com residência no país. Explicitamente, a Constituição determina que somente brasileiros natos podem exercer “a responsabilidade principal e a de orientação intelectual ou administrativa da imprensa política ou noticiosa”¹⁸. Prevê também que haverá uma lei orgânica de imprensa, que estabelecerá regras relativas ao trabalho dos redadores, operários e demais empregados, assegurando-lhes estabilidade, férias e aposentadoria. Além disso, o art. 135 determina que seja elaborada lei fixando percentagem mínima obrigatória de empregados de nacionalidade brasileira¹⁹ nas empresas concessionárias de radiodifusão.

Aos parlamentares é negado o direito a serem diretores, proprietários ou sócios de concessionárias de radiodifusão, assim como de qualquer outra que tenha contrato com a administração pública federal, estadual ou municipal

A Constituição também cria mecanismos de controle sobre as tarifas cobradas nos serviços explorados por concessão, buscando evitar que os lucros “não excedam a justa retribuição do capital, que lhes permita atender normalmente às necessidades públicas de expansão e melhoramento desses serviços”²⁰. Este dispositivo não se aplica aos serviços de radiodifusão, que no Brasil sempre sobreviveram através da venda de tempo na programação, para uso comercial. Ele demonstra, contudo, que os serviços de telecomunicações, genericamente, eram vistos como serviço público, e como tal deveriam estar sob completo controle do Estado, inclusive no que dizia respeito aos lucros de quem os explorassem.

Desta maneira, a constituição promulgada em 1934 é claramente um marco na jurisdição constitucional brasileira, por implementar um realismo que ficou ausente na Constituição de 1891. E do ponto de vista político fortalece o modelo de Estado interventor, desejado pelos revolucionários de 30, tendo esta intervenção um peso significativo na radiodifusão brasileira da época.

A Constituição de 1937: Ampliando os Poderes de Vargas

Após três anos de Governo Constitucional, do qual Vargas era o presidente eleito pelo voto (indireto), as novas eleições, previstas para 1938, desta vez diretas, estavam no centro do debate político. Além da sucessão presidencial, a guerra ideológica entre a ANL²¹ e a AIB²² tornava-se cada vez mais acirrada, inclusive com confrontos físicos nas ruas. Era um período de fortalecimento da esquerda em geral, com um grande crescimento do Partido Comunista, que pouco a pouco foi se tornando o principal grupo de oposição ao governo Vargas, já que com a Constituição de 34 os principais grupos divergentes paulistas foram se incorporando ao poder. Após a Intentona Comunista²³, a preocupação e controle de Vargas sobre os comunistas tornou-se cada vez maior. A consolidação da União Soviética, a agressividade do Stalinismo na conspiração contra os regimes burgueses, e a disseminação dos ideais comunistas em oposição ao fascismo e ao nazismo europeus, tornavam tensa a situação mundial.

É justamente aproveitando este medo da suposta “ameaça vermelha” que Vargas vai impor um Estado de Sítio²⁴, fechando o Congresso, para logo depois anunciar o Golpe de Estado. Buscando motivos fortes para continuar no poder, ele anunciou a “descoberta” de um plano dos comunistas brasileiros, em aliança com os soviéticos, de tomada do poder para instalar uma sociedade socialista. O plano, forjado por auxiliares de Vargas, ficou conhecido como Plano Cohen²⁵ e foi inclusive apresentado à Imprensa com várias páginas escritas, contendo as ações que os comunistas pretendiam realizar na sua empreitada subversiva.

Com todo o controle na mão, e sem o Congresso Nacional, que havia sido fechado, Vargas não encontra obstáculos para tornar sem efeito a constituição de 34, e outorgar uma carta constitucional escrita a uma só mão²⁶, e com fortes conotações fascistas, quase uma cópia da Constituição Polonesa²⁷. A ditadura do Estado Novo estabelece-se, em novembro de 1937, como a nova fase do primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945).

A nova Constituição manteve a competência privativa da União sobre os serviços de Correios, e sobre a exploração dos serviços de

radiocomunicação e telégrafos²⁸, estes últimos podendo ser concedidos a terceiros, como já previa a Constituição anterior.

Também é mantida a competência privativa da União para legislar sobre estes serviços, podendo os legislativos estaduais elaborarem leis complementares, desde que não contraditórias com a lei federal. A vigência destas últimas depende, contudo, de aprovação do Governo Federal²⁹.

A Constituição mantém, como a anterior, a competência privativa da União para cobrar taxas dos serviços federais prestados em regime de concessão³⁰. A Carta deixa explicitamente proibida isenção tributária aos serviços públicos executados em concessão, salvo por lei especial outorgada pelo governo federal³¹.

Outro dispositivo da constituição anterior que foi mantido é o que diz respeito à proibição aos membros do Parlamento Federal de “exercer qualquer lugar de administração ou consulta ou ser proprietário ou sócio de empresa concessionária de serviço público...”³².

Quanto à censura, a Constituição repete a anterior, embora feche bem mais o cerco. Por exemplo, enquanto na Constituição de 1934 (Art. 113º, 8) a inviolabilidade da correspondência é garantida, na 1937 é válida também para a inviolabilidade do domicílio, mas ambas são relativas, vez que são permitidas “exceções”, expressas em lei³³. Da mesma forma o direito à expressão do pensamento, oralmente, por escrito ou por imagens, é mantido, salvo prescrições de lei, como: garantia da paz, ordem e segurança nacional; defesa da moralidade pública, dos bons costumes e da infância e da juventude; proteção do interesse público, bem estar do povo e segurança do Estado³⁴. Ou seja a Censura é uma realidade não disfarçada, na Constituição de 1937.

Fica prevista a elaboração de lei especial para a imprensa, para a qual estabelece-se princípios, entre os quais: o caráter público da função da imprensa; a publicação obrigatória de comunicados do governo, o direito gratuito de resposta, a proibição de anonimato, a pena de prisão para o diretor responsável pelos abusos e pecuniária para a empresa³⁵.

São mantidos idênticos aos da Constituição de 1934 os Arts. 146³⁶, que diz respeito ao controle administrativo das empresas concessionárias por brasileiros; 147³⁷, que controla a cobrança das tarifas dos serviços públicos explorados por concessão; e 153³⁸, que determi-

na porcentagem mínima de empregados brasileiros nos serviços explorados por concessão.

De um ponto de vista geral a constituição de 1937 repete em muito a constituição de 1934, pelo menos no que diz respeito a regulação da radiodifusão, embora apresente novidades quanto ao controle ideológico das empresas concessionárias. Podemos afirmar então que do ponto de vista formal, o regime ditatorial de Vargas, o Estado Novo, tenta manter uma aparência de regime constitucional, fator que será registrado também durante a Ditadura Militar, na sua Constituição “promulgada” em 1967.

A Constituição de 1946 e os Limites da Democratização

Com o fim do Estado Novo, em 1945, o General Eurico Gaspar Dutra, ex-ministro da guerra no Governo de Getúlio, é eleito Presidente da República, sendo convocadas eleições para uma Assembléia Nacional Constituinte.

Embora dominada por liberais e representantes da tradicional oligarquia brasileira, a Constituinte estabeleceu que a União poderia tomar como monopólio determinada atividade econômica, tendo como justificativa a garantia do interesse público, desde que essa ação não interviesse nos direitos fundamentais estabelecidos na Constituição. Mas se estabelecia tal direito para a União, a constituinte criou mecanismos de repressão à criação de monopólios por parte da sociedade civil³⁹. Identifica-se aí, claramente, o início da implementação da política econômica que passou a dominar o mundo após 1929, com a crise capitalista mundial, e que se baseia nas teorias de Keynes, que tem como principal pressuposto, a intervenção do Estado na economia.

A Constituição de 46 reafirma o monopólio dos serviços de radiodifusão nas mãos da União, a ela atribuindo a exclusiva competência de explorar, diretamente ou mediante concessão, esses serviços⁴⁰; e mantém a proibição de deputados e senadores terem qualquer tipo de relação com concessionárias de serviços públicos.

Numa demonstração de que o processo de democratização era limitado, a Constituição estabelece que a manifestação do pensamento é livre, “sem que dependa de censura”, mas excepcionaliza disso os

espetáculos e diversões públicas. Além disso, amplia a intolerância estabelecida pela Constituição de 1934 no que respeita a propaganda de guerra, de processos violentos para subverter a ordem política e social, ou de preconceitos de raça ou de classe. No mais, mantém a proibição ao anonimato, assegura o direito de resposta e a não necessidade de licença para publicação de livros e periódicos⁴¹.

Três artigos – 146, 147 e 148 – combinados permitem ao governo federal intervir em empresas, monopolizar indústrias ou atividades, distribuir propriedades e combater o monopólio ou oligopólio privados:

“Art. 146 – A União poderá, mediante lei especial, intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade. A intervenção terá por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição.

Art. 147 – O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

Art. 148 – A lei reprimirá toda e qualquer forma de abuso do poder econômico, inclusive as uniões ou agrupamentos de empresas individuais ou sociais, seja qual for a sua natureza, que tenham por fim dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros.”

A possibilidade de distribuição da propriedade, contudo, somente poderia ocorrer quando os proprietários fossem estrangeiros não residentes no Brasil, vez que o art. 141 declara ser inviolável o direito concernente à propriedade dos brasileiros e estrangeiros residentes no país.

Era preciso ainda que essas concessões não debilitassem ou viessem a debilitar a segurança nacional. Nesse sentido em regiões de fronteiras, ou consideradas indispensáveis à defesa do país, a concessão de radiodifusão teria que passar pelo assentimento do Conselho Nacional de Segurança.

Embora fosse um serviço público concedido, a radiodifusão não gozava de isenção tributária, salvo em alguns casos relativos ao “interesse comum”⁴², estabelecidos a juízo do governo.

O controle das empresas de radiodifusão – que, aliás, aparece citada nominalmente pela primeira vez na história constitucional brasileira – tal como havia sido estabelecido em 1931, pelo Governo Provisório de Vargas, permaneceu nas mãos de brasileiros natos, sendo vedadas ações ao portador e sociedades anônimas, cuja propriedade impede a identificação de responsabilidades individuais. As exceções continuavam a ser os partidos políticos, como aliás Vargas já houvera estabelecido.

Ao governo central ficava assegurado o direito de, durante o estado de sítio, suspender todas as garantias individuais, utilizar censura plena, e comandar diretamente as empresas concessionárias que realizassem serviço público, inclusive as emissoras de rádio.

Estes os principais dispositivos da Constituição de 1946, relacionados à Radiodifusão. Ela vai gerir a vida brasileira até 1967, quando é substituída por outra, embora desde 1964 importantes artigos seus tenham sido tornados sem efeito, pelo regime auto-proclamado “revolucionário”, que derrubou, neste último ano, por meios militares, o governo constitucional de João Goulart.

A Constituição de 1967: Constitucionalizando a Ditadura

A constituição de 46 vigorou dentro de uma conjuntura nacional de grandes movimentações políticas, em cinco governos democráticos distintos: Dutra, Vargas, Juscelino, Jânio Quadros e João Goulart. O primeiro e o terceiro cumpridos por inteiro; os três outros interrompidos, um pelo suicídio de Vargas, outro pela renúncia de Jânio e o outro pelo golpe de 64, que estabeleceu uma ditadura militar por 20 anos.

Vamos por partes.

O período é marcado pelo aparecimento de um novo veículo de comunicação de massa, a televisão, prevista pela legislação brasileira já em 1931⁴³. No plano institucional o Estado brasileiro sofre rude golpe militar, em 1964, que se prolonga até 1985. O país passa a ser marcado pelo autoritarismo, supressão dos direitos constitucionais, perseguição política, prisão e tortura dos opositores, e pela imposição da censura prévia aos meios de comunicação de massa. Em 1967, os militares impõem uma nova Constituição ao Congresso Nacional.

A quinta Constituição do país, quarta da república e terceira do século XX traduz a ordem estabelecida pelos militares golpistas de 1964 e institucionaliza a ditadura. Isto se materializa principalmente através da incorporação do conteúdo dos arbitrários Atos Institucionais, emitidos pela “Revolução”; do aumento do poder do Executivo, que passa a ter a iniciativa de projetos de emenda constitucional; e da redução dos poderes do Congresso. Para complementar, fora do âmbito constitucional, o novo regime institui novas leis de Imprensa e de Segurança Nacional.

Comparada com a de 1946, a nova Constituição pouco altera os dispositivos relacionados à radiodifusão. Assim, por exemplo, continua sendo competência exclusiva da União explorar aqueles serviços, diretamente ou mediante autorização ou concessão. Dispositivo inovador é o que isenta de impostos os serviços de radiocomunicação de natureza estritamente municipal.

Em relação a liberdade de pensamento, e, portanto, de divulgação e/ou transmissão de mensagens sem o crivo da censura governamental, a Constituição de 1967 demonstra como o texto constitucional reflete a situação política, pois no inciso relacionado ao tema⁴⁴ essa liberdade é limitada por um condicionante: o respeito à ordem, aos bons costumes, à moral. Condicionante este que fica a juízo do governo, a quem cabe conceituar ordem, bons costumes e moral.

A União foi autorizada a organizar e manter a Polícia Federal, incluindo entre suas finalidades “fazer a censura de diversões públicas”. Mas foi-lhe vedado o direito, assim como aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, de instituir imposto sobre o livro, o jornal e os periódicos, assim como o papel destinado à sua impressão. Os serviços públicos concedidos, aí incluída a radiodifusão, contudo, ficaram excluídos desta proibição, cabendo à União instituir impostos sobre os serviços de comunicações, salvo os de natureza estritamente municipal.

A Constituição do regime militar atribui ao Conselho de Segurança Nacional, entre outras, a competência para dar, em relação às áreas indispensáveis à segurança nacional, assentimento prévio para “a concessão de terras, abertura de vias de transporte e instalação de meios de comunicação”.

Mantem a proibição aos parlamentares de participarem de empresas que explorem serviços concedidos, aí incluída a radiodifusão, estabelecendo como pena para a infringência deste dispositivo a perda do mandato. Continuam igualmente proibidos os estrangeiros, as sociedades por ações ao portador e as sociedades que tenham como acionistas ou sócios, estrangeiros ou pessoas jurídicas. Os partidos políticos permanecem autorizados a participar de empresas de rádio e TV.

Embora reafirme a livre manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica, bem como a prestação de informação independentemente de censura, o texto constitucional ressalva a excepcionalidade das diversões e espetáculos públicos. A publicação de livros, jornais e periódicos continua não dependendo de licença da autoridade. Contudo, deixa alta margem de subjetividade para apreciação do regime militar quando afirma que não serão toleradas “a propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de religião, de raça ou de classe, e as publicações e exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes⁴⁵”.

Coerente com seu sentido de “guerra ideológica” entre dois sistemas universais, a nova Constituição estabelece que “sem prejuízo da liberdade de pensamento e de informação, a lei poderá estabelecer outras condições para a organização e o funcionamento das empresas jornalísticas ou de televisão e de radiodifusão, no interesse do regime democrático e do combate à subversão e à corrupção⁴⁶.” Estava, pois, autorizado o regime militar a elaborar leis que pusessem a Radiodifusão sob seu controle, bastando para isso alegar a necessidade de preservar a democracia e proteger o país da subversão.

O estado de sítio é mantido como possibilidade, dependendo de aprovação do Conselho de Segurança Nacional, e neste caso poderia o haver “censura de correspondência, da imprensa, das telecomunicações e diversões públicas. Curioso observar que esta Constituição é a primeira a utilizar o termo “telecomunicações”⁴⁷ para significar inclusive os serviços de radiodifusão. De fato ela foi feita já na vigência do Código Nacional de Telecomunicações, que tinha sido aprovado em 1962, e do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, que tinha sido publicado em 1963.

A Constituição de 1988 e sua Inspiração

A convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte para reorganizar a vida política, econômica e social do país foi o ápice da transição para a democracia, após 20 anos de ditadura, semi-ditadura e democracia-relativa. Uma transição iniciada pelas elites militares, em 1974 - após significativa vitória eleitoral das forças progressistas agrupadas no MDB-Movimento Democrático Brasileiro - com o caráter de uma liberalização controlada, e concluída 10 anos depois, através de um acordo negociado com as elites políticas.

Pelo menos cinco fatores parecem ter sido decisivos no deslanche e consolidação do processo de transição.

Primeiro, o acirramento das divergências ideológicas e pragmáticas entre os militares da *soft-line* - liderados pelo Presidente Ernesto Geisel e seu Chefe de Gabinete, general Golbery do Couto e Silva - e os da *hard-line*, os quais controlavam completamente os chamados *órgãos de segurança*, em cujo rol estavam o SNI-Serviço Nacional de Informações, os serviços secretos do Exército, Marinha, Aeronáutica e Polícias Militares de todos os Estados da federação, e ainda órgãos especificamente criados para a repressão política, tais como Doi-Codi e Operação Bandeirantes, entre outros.

Segundo, a ressurreição da sociedade civil, conduzida por entidades tais como ABI, OAB e SBPC; partidos políticos legais — como o MDB (depois transformado em PMDB), ajudado posteriormente pelo PT, PDT, PSB — e ilegais, como PCB e PCdoB; entidades de trabalhadores, de servidores públicos e de profissionais liberais; e movimentos políticos, culturais e sociais por anistia, democracia, desenvolvimento, liberdade de expressão, e eleições livres e diretas.

Terceiro, a imprensa que, através da implementação de um estilo de jornalismo voltado para a investigação de todos os ângulos, interfaces, causas e conseqüências dos fatos contidos nas principais notícias, corajosamente iniciou e manteve uma postura de denúncia de atos de corrupção nos governos militares, ao mesmo tempo em que clamava pelo estabelecimento de um Estado de direito, dirigido por um governo democrático. Uma imprensa alternativa extremamente combativa e destemida teve papel crucial no processo.

Quarto, o *novo sindicalismo*, um forte movimento de trabalhadores não ligado às tradicionais federações e confederações nacionais de trabalhadores, que passou a privilegiar ações baseadas no contato direto com os operários, em seus locais de trabalho, e que promoveu greves políticas e econômicas principalmente em São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Quinto, a campanha *anti-estatista*, conduzida pelos empresários, particularmente pela poderosa Fiesp-Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, que reivindicava o fim da ação direta do Estado na economia nacional e na formulação de políticas específicas para setores empresariais, em detrimento do livre jogo do mercado.

Esses fatores tiveram decisiva influência na aceitação pelos militares de um grau de democratização bem além de sua inicial proposta de liberalização *lenta, gradual e restrita*. Na verdade, a conjunção de todos eles - que assumiram rapidamente caráter nacional e abrangeram manifestações de todas as classes sociais - levou os militares a procurar sua completa saída do poder.

A mudança de regime foi, ao final do processo, efetuada pela elite política, que através de negociações e fórmulas institucionais arranhou os termos da transformação do regime autoritário em democracia liberal, sob controle civil. Evitando seqüelas danosas ao tênue poder civil e rupturas ideológicas e estruturais na organização do Estado, políticos, homens de negócio e líderes militares negociaram inclusive o poder com que cada um desses setores deveria entrar na chamada *Nova República* - nome que os negociadores civis escolheram para o regime de transição a ser instalado. O governo civil que se seguiu ao regime militar nasceu, portanto, comprometido com - e tinha de ser construído sobre - as fundações do regime autoritário que ele substituiria. Em consequência, o grau de continuidade dos administradores e políticos do antigo regime foi muito alto, uma vez que a maior parte das elites política, administrativa e técnica que dera sustentação ao regime militar permaneceu no controle das estruturas de poder do país. O processo de elaboração e execução das políticas de governo foi assim preservado, em boa parte dos poderes executivo, legislativo e judiciário, em moldes quase tão pouco democráticos quanto tinha sido durante o regime militar.

No setor da indústria televisiva, por exemplo, não houve mudança estrutural, e pode-se dizer que conjunturalmente mudou-se para pior. De fato, a *Nova República* tornou praticamente impossível reais alterações na regulamentação da TV ao empossar José Sarney na Presidência da República, e Antonio Carlos Magalhães no Ministério das Comunicações, e a manter Rômulo Villar Furtado como Secretário Geral desse Ministério. Os novos Presidente e Ministro eram notórios e históricos beneficiários do regime militar, inclusive quanto à concessão de canais de rádio e TV; o poderoso Secretário Geral, por sua vez, tinha em sua esposa, a deputada federal Rita Furtado uma grande empresária de rádio e televisão, e havia exercido a mesma função, nos três últimos governos militares, por onze anos seguidos.

Não causou espanto, portanto, o fato de a comissão criada pelo Ministro Antonio Carlos Magalhães, no início de outubro de 1985, para examinar possíveis irregularidades nas concessões feitas no último período do regime militar, ter concluído pela absoluta regularidade de todos os processos. Igualmente não causou surpresa a continuação e mesmo o aumento do uso de critérios políticos e político-eleitorais nas concessões de rádio e TV. Por exemplo, em setembro de 1988, um mês antes da promulgação da nova Constituição, embora um só canal de TV tivesse sido anunciado para concessão em determinada área geográfica, o Presidente concedeu quatro canais. A razão foi que, ao invés de apenas um, quatro amigos do Presidente estavam concorrendo pela concessão. O Assessor de Imprensa do Ministério das Comunicações disse publicamente que na opinião do governo aqueles que mereciam a confiança do Ministro e do Presidente deveriam ganhar a concorrência. O próprio Presidente, quando interpelado por repórteres para explicar porque tinha autorizado quatro concessões, ao invés de uma, como previsto, disse que tinha sido difícil para ele deixar de atender às solicitações dos amigos (Cf. Folha de São Paulo, 03.09.88, e O Estado de São Paulo, 08.09.88).

Em consequência, nada foi feito para mudar, desenvolver e aperfeiçoar a regulamentação da indústria da TV: o sistema público de televisão permaneceu montado precariamente nas indefinidas TVs educativas; e o sistema privado permaneceu inalterado, mantendo-se sob o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, decretado em 1963 e alterado

puntualmente por decretos posteriores, particularmente pelo Decreto 236, editado pelos militares em 1967. Straubhaar (1989: 148) acredita que a manutenção do *status quo* na indústria televisiva ocorreu porque nele a televisão, tanto pública quanto privada, era um instrumento de poder que o governo civil não quis perder. Ele argumenta que independentemente da mudança de regime, o continuado crescimento da população urbana e das classes média e operária tinha consolidado o Brasil como uma sociedade de massa, moldada pela cultura e comunicação de massa, particularmente a televisão, e sobretudo a Rede Globo. Além disso, incorporar este poderoso veículo ao aparato hegemônico das elites política e econômica para ajudar a perpetuar o domínio destas fazia tanto sentido para o regime civil quanto tinha feito para o regime militar.

Na verdade, pois, a indústria da TV - que tinha sido um importante parceiro do governo militar, desde a preparação do golpe de 1964, e por essa via também das correntes majoritárias do Parlamento e da elite empresarial - foi compensada permanecendo intocada. Na verdade, mais que isso: a mudança do regime militar para o governo civil de transição consolidou a forte dependência mútua que o governo, o Congresso Nacional, os empresários e as redes de TV desenvolveram durante os tempos de governo autoritário. Todos eles tornaram-se crescentemente interdependentes e ao mesmo tempo crescentemente tirando proveito uns dos outros.

Era esta, pois, a realidade da regulamentação da indústria da TV no Brasil no governo civil de transição quando, após fortes pressões sobre o Presidente da República, particularmente das forças políticas que tinham sido a real e histórica base da oposição ao regime militar, uma Assembléia Nacional Constituinte foi oficialmente convocada, no final de 1986, para iniciar seus trabalhos em fevereiro de 1987

Vejamos agora o que foi e como agiu aquela Assembléia.

A Constituinte de 1987/88

A Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88 foi um palco no qual as elites da velha oligarquia brasileira enfrentaram novos e velhos comunistas, novos e velhos socialistas, novos e velhos social-democratas, novos e velhos liberais, e também uma emergente corrente neo-

liberal. Cerca de 32 por cento dos constituintes eram homens de negócios, e outros 13 por cento tinham estreitos laços com o setor privado da economia. Em contraste, aqueles identificados com o movimento trabalhista eram não mais que 12 por cento (Conniff, 1989: 270). Apesar desta evidente supremacia do empresariado brasileiro, nenhum dos constituintes considerava-se de *direita*: 6 por cento classificavam-se como *moderados* ou *centro-direita*, 37 por cento *centro*, e 52 por cento *esquerda* (Schneider, 1992: 230).

A real composição da Assembléia Constituinte levou-a a assumir posições liberais, particularmente quanto à preferência pela economia de mercado, pela empresa privada ao invés da pública, e pela não interferência do Estado na economia. O pensamento dominante, em termos econômicos, considerava a economia de mercado mais eficiente e mais lucrativa que a economia controlada pelo governo, devendo, portanto, prevalecer claramente na Constituição. Em consequência, a nova Carta não se caracterizou como estatista, embora tenha ratificado os pre-existentes monopólios estatais em setores básicos da economia, tais como petróleo, gás natural, telecomunicações e mineração. Para compensar tal ratificação, restringiu a expansão da intervenção do Estado na economia, e tornou praticamente impossível para o poder executivo a criação de novas empresas estatais sem expressa permissão do Congresso Nacional.

Esta mesma real composição da Assembléia Nacional Constituinte, contudo, foi capaz de aprovar dispositivos constitucionais que deixaram os oligarcas e sobretudo os neo-liberais perturbados. Tais foram os casos da redução da semana de trabalho de 48 para 44 horas, a universalização das férias de 30 dias, a extensão da licença maternidade e a criação da licença paternidade, entre outros. Estes dispositivos representaram derrotas para as majoritárias correntes oligárquicas, neo-liberais e parte dos parlamentares liberais. Também caracterizados como perdas de natureza político-ideológica para essas correntes estão vários dispositivos de natureza corporativa, principalmente os que deram tratamento privilegiado aos servidores do Estado, autarquias e empresas públicas.

Ainda outra derrota para aquelas correntes, neste caso com um significado claramente ideológico, foi o relativo aos direitos individuais. A tradição brasileira, expressa tanto na Constituição de 1934 quanto a de

1946, vinha aceitando o conceito liberal do indivíduo como o sujeito de direitos, negando tal qualidade a grupos sociais. Rompendo tal tradição, a Constituição de 1988 não só não eliminou ou restringiu as garantias e direitos individuais tradicionais, como também estendeu-os às entidades coletivas. Exemplo disso é o direito dado aos partidos políticos, sindicatos e associações voluntárias para recorrerem à justiça como pessoas coletivas, quando os direitos de seus membros estejam ameaçados.

A nova Constituição foi escrita pela totalidade dos 559 membros do Parlamento Nacional (compreendendo o Senado Federal e a Câmara dos Deputados), que se dividiram em 8 comitês, todos delineados para refletir o peso proporcional de cada partido político ali representado. Cada comitê, por seu turno, foi dividido em 3 subcomitês. A tarefa de integrar e harmonizar o previsível e freqüentemente conflitivo conteúdo de todos os 24 grupos foi entregue ao Comitê de Sistematização, constituído de 93 parlamentares oriundos de todos os partidos com representação na Assembléia Nacional Constituinte. Grupos sociais que se sentissem marginalizados, ou não devidamente representados no processo constituinte, poderiam submeter propostas formais para o estágio final de deliberação, através de petições assinadas por no mínimo 30 mil eleitores. Durante o período constituinte virtualmente todos os aspectos da sociedade brasileira foram debatidos.

Para realizar seu intento, a Assembléia Nacional Constituinte gastou 613 dias: de primeiro de fevereiro de 1987 até 5 de outubro de 1988. Durante esse período os constituintes receberam cerca de 200 mil propostas de todos os setores da sociedade e fizeram aproximadamente 21 mil discursos. O serviço de imprensa da Assembléia Constituinte produziu 712 programas de TV, exibidos em 170 emissoras, e 700 programas de rádio, transmitidos por cerca de 2 mil estações radiofônicas. Jornais e revistas publicaram em torno de 21 mil matérias sobre o processo⁴⁸.

Quando os constituintes concluíram as discussões, tinham acabado de produzir uma Constituição que consagra muitos princípios democráticos, e garante tanto liberdades civis quanto direitos individuais e de grupo, num grau sem precedentes na história brasileira. No processo, contudo, os parlamentares estenderam seu controle particular sobre estações

de rádio e televisão, que já era estimado em 30 por cento das concessões até então feitas. Como o Presidente da República havia negociado 418 novas concessões em troca de votos favoráveis à fixação de seu mandato em 5 anos - ao invés de 4, como proposto - aquele percentual, segundo variados levantamentos, aproximou-se dos 40 por cento. De acordo com um estudo feito pela Fenaj-Federação Nacional dos Jornalistas, por exemplo, aproximadamente 40 por cento de todas as concessões feitas no país até o final de 1993 estavam em poder de atuais e ex-parlamentares, prefeitos, governadores e seus parentes e sócios⁴⁹.

Na verdade, a troca de concessões de rádio e TV por votos na Assembléia Nacional Constituinte não se constituía num novo tipo de barganha e nem era novo no ambiente político brasileiro. O então deputado Antonio Brito, que foi importante articulador e negociador no processo constituinte, e posteriormente elegeu-se presidente da Comissão de Comunicação da Câmara dos Deputados e governador do Rio Grande do Sul, diz que o direito de explorar estações de rádio e televisão já tinha historicamente se constituído numa das mais valiosas moedas de troca no mercado de barganhas políticas, tanto dentro quanto fora do Congresso Nacional⁵⁰.

O fato, contudo, é que o presidente José Sarney autorizou 1.028 concessões de rádio e TV em seu período de governo, entre 1985 e 1990, a maioria esmagadora entregues a políticos ou pessoas a eles associados. Isto representou 30 por cento de todas as concessões feitas no Brasil, desde 1922 (Cf. Jornal da Tarde, São Paulo, 11.03.91).

Vejamos agora como o debate sobre a TV se situou entre os constituintes.

A Regulação da TV no Processo Constituinte

De acordo com a estruturação do trabalho dos parlamentares constituintes, os assuntos referentes à indústria da TV foram alocados, juntamente com tudo o mais que se relacionava com o tema Comunicação Social, no Sub-Comitê de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática. Este Sub-Comitê discutiu e analisou 5.585 sugestões para o texto constitucional (aproximadamente um terço delas relacionadas com

a área de Comunicação de Massa), de abril a junho de 1987. No mesmo período realizou 16 reuniões plenas e ouviu representantes de 17 entidades da sociedade civil vinculadas à área, abrangendo interesses industriais e comerciais, religiosos, culturais e profissionais. Após isso, o debate ficou dominado por questões de fundo, tais como a dicotomia entre TV privada e TV pública, a criação do Conselho Nacional de Comunicação, regras e processos de concessão de canais de rádio e TV, entre outros.

Radicalmente conduzido, o debate constitucional sobre os dispositivos que deveriam contemplar a exploração dos serviços de TV - dentro do capítulo da assim chamada Comunicação Social - tinha como seus principais atores: de um lado a Fenaj-Federação Nacional dos Jornalistas⁵¹ e parlamentares chamados genericamente *progressistas*; e do outro a Abert-Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão e parlamentares membros do chamado *centrão*. Num segundo nível operavam lobistas dos Evangélicos, da ABI, da Associação dos Jornais e Revistas, da OAB, da CNBB, da Federação Nacional dos Radialistas, da Contcop-Confederação Nacional dos Trabalhadores em Comunicações e Publicidade, e de entidades associativas de atores, músicos e escritores.

A posição da Abert era mais reativa que proativa. Ela preferia que a Constituição se omitisse completamente do assunto Radiodifusão. Admitia, contudo, recuar dessa posição, e aceitaria algum dispositivo relativo ao assunto, desde que fosse para incorporar o já estabelecido no Código Nacional de Telecomunicações e no Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, em vigor desde, respectivamente, 1962 e 1963. Na prática, a Abert fechou questão quanto aos dois pontos básicos do debate: ela propunha que a radiodifusão fosse (1) regulada pelo poder executivo e não por um Conselho Nacional de Comunicação; e (2) explorada pela iniciativa privada, nos moldes estabelecidos pela legislação então em vigor.

A Fenaj, por seu turno, tinha realizado uma Conferência Nacional sobre o tema e um Congresso Nacional de Jornalistas que ratificou as propostas elaboradas pela conferência. Os dois eventos estabeleceram cinco diretrizes gerais como demandas mínimas para a nova Constituição:

- A – Concepção de comunicação social como bem público;
- B – Direito da sociedade de estar informada, informar e se expressar;

- C – Estabelecimento de um sistema público de comunicação social;
- D – Criação de um Conselho Nacional de Comunicação independente, com a missão de elaborar e supervisionar a implementação de políticas democráticas no setor;
- E – Elaboração de normas rigorosas contra monopólios e oligopólios no campo das comunicações.

Tendo como base estas diretrizes foram elaboradas propostas específicas para um capítulo constitucional tratando da Comunicação, sendo os seguintes os seus principais pontos:

1 – Todo meio de comunicação de massa deve ser explorado por entidades sem fins lucrativos;

2- Um Conselho Editorial, eleito pelos empregados, deve ser instalado em todo meio;

3 - Um Conselho Nacional de Comunicação, composto de 15 representantes de entidades profissionais e sociais, deve ser instituído para conceder licenças de qualquer tipo de serviço de rádio ou TV;

4 - O Conselho dará preferência a sindicatos, cooperativas profissionais, partidos políticos e organizações educacionais, comunitárias e culturais;

5 – As concessões somente podem ser suspensas ou cassadas em consequência de sentença judicial;

6 – O concessionário pode controlar apenas uma estação de rádio ou TV no mesmo Estado.

Pouco depois do início dos trabalhos da Constituinte, em abril de 1987, as entidades que tinham permanecido ativas na Frente por Políticas Democráticas de Comunicação discutiram as propostas da Fenaj e decidiram elaborar uma proposição unificada para ser apresentada à Assembléia Constituinte, em nome da Frente. Havia, contudo, discordância quanto à questão relativa à propriedade dos mídia: a Frente não concordava com a proposição da Fenaj determinando que todos os meios de comunicação de massa deveriam ser explorados por entidades sem fins lucrativos. A proposta da Frente era de que este tipo de entidade deveria ter não exclusividade mas prioridade na concessão de rádio e TV, sendo-lhes também concedida isenção de impostos se fossem bem-sucedidas na solicitação.

Afora o dispositivo sobre propriedade da mídia, Fenaj e Frente concordaram em apresentar à Assembléia Constituinte as seguintes propostas:

A – Só brasileiros podem ser licenciados para explorar serviços de rádio e TV;

B – O Conselho Nacional de Comunicação deve ser o órgão encarregado de elaborar as políticas para o setor e de fazer as concessões para a exploração dos serviços;

C – O Conselho deve ser composto de dois representantes de concessionários de radiodifusão e proprietários de outros meios de comunicação de massa, cinco profissionais da área de comunicação, sete representantes de outras profissões e organizações populares, um representante de universidades. Seus nomes seriam aprovados pelo Parlamento. O Conselho deveria ter comissões, com composição semelhante à sua, em todos os Estados brasileiros, sendo os membros das comissões aprovados nas respectivas Assembléias Legislativas;

D – Todos os meios de comunicação de massa deveriam ter um Conselho Editorial eleito pelos empregados, com a missão de elaborar suas diretrizes editoriais;

E – Partidos políticos, sindicatos e entidades populares terão direito a usar parte do tempo de programação das emissoras de rádio e TV;

F – O direito de resposta deve ser assegurado a todos, de acordo com lei complementar;

G – As concessões poderão ser canceladas somente em consequência de sentença judicial;

H – Os concessionários podem controlar apenas uma estação de rádio ou TV por Estado; aquele que estiver explorando mais de uma deve optar por uma em particular, estando o Conselho autorizado a redistribuir as outras.

A Frente mostrou-se, contudo, incapaz de articular suas combatidas forças, inclusive para resolver o desacordo com a Fenaj em torno do dispositivo referente à propriedade dos meios. Como alguém tinha

que negociar alguma coisa imediatamente na Assembléia Constituinte, a Fenaj assumiu o comando do processo, com base nas suas propostas originais e no que aceitara das proposições da Frente.

A maioria dos parlamentares que compunham o Sub-Comitê de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática estava dividida entre as posições das duas entidades, com variado grau de concordância e discordância de suas teses. A discussão levou finalmente ao impasse, não se conseguindo qualquer acordo ou decisão majoritária. O Sub-Comitê de Ciência e Tecnologia, Comunicação, e Informática foi o único dentre os 24 existentes a não ter conclusões a apresentar. Em consequência, as mesmas questões que inviabilizaram os trabalhos no nível inicial da elaboração da Constituição, foram levadas para o Comitê específico no nível superior. Contudo, também ali foi impossível superar o impasse, o que levou aquele Comitê a ser o único dentre os oito existentes a não concluir seus trabalhos.

Levado a seguir ao Comitê de Sistematização, que era a instância final antes da apreciação do plenário, o impasse foi finalmente superado através de três formulações engenhosas mas na realidade desfiguradoras das propostas iniciais:

1. A exploração dos serviços de radiodifusão seria complementar entre entidades privadas, públicas e estatais, isto é, admitia-se a existência de fundações ou outras entidades nem estatais nem privadas, sem fins lucrativos, na área, mas sem deslocar dali os já existentes setores privado e estatal.

2. O Conselho de Comunicação Social - não mais Conselho Nacional de Comunicação, como proposto inicialmente - seria criado mas como um órgão apenas consultivo do Congresso Nacional, ao contrário do poderoso e independente conselho, semelhante ao FCC americano, com poderes para regular e conceder licenças para exploração de serviços de radiodifusão, como a Fenaj havia proposto.

3. As concessões continuariam a ser da competência exclusiva do poder executivo, através do Ministro das Comunicações e do Presidente da República, mas teriam de ser revistas pelo Congresso.

Na verdade houve na Constituinte uma confluência de interesses entre grupos conservadores, constituído de parlamentares de centro e

centro-direita, grupos religiosos - particularmente evangélicos - o Ministro das Comunicações, o Presidente José Sarney e a Abert, visando manter o poder executivo, particularmente o Presidente da República, como o poder concedente para a exploração de serviços de rádio e televisão. A oposição a isto foi relativamente forte apenas enquanto o assunto esteve nos pequenos foros do Sub-Comitê e dos Comitês. No plenário, contudo, os interesses dos majoritários parlamentares concessionários ou aliados de concessionários de emissoras de rádio e TV tinham condições de ganhar qualquer confronto. Foi a percepção da iminente e inevitável derrota que fez a Fenaj e os parlamentares mais a esquerda recuarem e aceitarem uma negociação conduzida por deputados *progressistas moderados* (notadamente Arthur da Távola e Antonio Brito) que se não levou às conquistas pretendidas, ao menos trouxe algumas aberturas constitucionais para a democratização do setor.

No cômputo geral, o resultado final da Assembléia Nacional Constituinte criou novas obrigações e direitos para a indústria da TV e alterou outros constantes dos atos regulatórios então existentes. Vejamos a seguir os novos dispositivos constitucionais relacionados com a prestação de serviços de televisão.

1. A Constituição manteve intocado o caráter nacionalista da radiodifusão, permitindo sua exploração exclusivamente à brasileiros. O artigo 222, contudo, abre a possibilidade de além dos brasileiros natos também os naturalizados há mais de 10 anos poderem ser concessionários.

2. O Governo Federal manteve a exclusiva competência para regulamentar e explorar o serviço diretamente, ou indiretamente, através da concessão de licenças a entidades públicas ou privadas. Os Estados e Municípios podem atuar no setor apenas como concessionários.

3. O artigo 175 estabelece que uma lei ordinária deve ser feita para definir os direitos do público e a adequação dos serviços públicos aos seus fins, tendo-se entendido que a indústria da TV estaria também aí incluída. Aprovada em julho de 1995 pelo Congresso Nacional, tal lei explicitamente excluiu de seu alcance as concessões de serviços de radiodifusão sonora e de som e imagem.

4. O artigo 223 criou inovadoramente três modos de exploração dos serviços de TV no Brasil: o privado, o estatal e o público. Foi

igualmente dito, muito vagamente, que os três devem ser complementares. Este dispositivo constitucional pretendeu criar a possibilidade de reduzir-se a esmagadora predominância da exploração comercial da TV. A natureza inovativa deste dispositivo constitucional está em que ele atribui caráter *complementar* aos três sistemas, ao invés de fazê-lo com relação à um ou dois deles. Contudo, o citado artigo não traz qualquer concepção do que seja *serviço público* de televisão. Como sabemos, no Brasil o uso do atributo *público* é muito confuso: tanto na Constituição como no sistema legal do país tudo que é relacionado ao Estado é referido como *setor público*, ou *sistema público*, ou *serviço público*, ou *de interesse público*.

5. O prazo de duração das concessões e permissões, antes objeto de lei ordinária, foi incorporado à Constituição, mantendo-se 10 anos para serviços de rádio e 15 anos para os de televisão. Em ambos os casos pode haver renovações sucessivas por igual período, quantas vezes sejam solicitadas.

6. O tradicional poder do Executivo para conceder e permitir a exploração de serviços de radiodifusão foi relativizado, estabelecendo-se que todos os atos de concessão e permissão devem ser revistos pelo Congresso Nacional. O Presidente, contudo, continua com o poder de abrir o caminho para alguns e fechar para outros, uma vez que o Congresso revisa as concessões que o Presidente decide fazer mas não pode interferir no processo decisório conduzido previamente no âmbito do Poder Executivo.

7. A não renovação de concessões depende agora do Congresso Nacional, sendo necessários os votos de dois quintos dos deputados e senadores para quebrar a continuidade da concessão ao mesmo concessionário. É interessante observar-se que o processo de radicalização das posições em choque na Constituinte não impediu que a Abert conseguisse, neste caso, um dos seus grandes intentos: retirar do Presidente da República a prerrogativa de negar a renovação das concessões de rádio e TV, como tinha sido estabelecido pelo Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, em 1963. A alegação para a inclusão do dispositivo na Constituição foi o excesso de poder do Presidente e perigosa dependência da indústria da radiodifusão a uma pessoa. Tal dispositivo

torna quase impossível recusar-se uma renovação, vez que grande número dos parlamentares tem interesse direto ou indireto em emissoras de rádio e TV, sendo portanto parte interessada no jogo corporativo de influência do Congresso Nacional.

8. O Conselho de Comunicação Social foi criado como um órgão consultivo do Congresso e até o final do século era o único dispositivo constitucional diretamente relacionado com a área de TV já regulamentado. Mais adiante voltaremos a este novo órgão. Por enquanto é suficiente esclarecer que a Lei que o regulou - 8.389, de 30.12.91 - estabeleceu como suas missões a elaboração de estudos, pareceres, recomendações e outros afazeres que sejam a ele atribuídos pelo Congresso Nacional, relativos ao Título VII, Capítulo V (Comunicação Social) da Constituição. Em consequência, seu papel consultivo passou a ir além dos limites da radiodifusão, e abarca agora tudo o que se refira à Comunicação Social, inclusive as interfaces desta área com a Cultura. Isto significa que o Conselho poderá tratar de assuntos tão variados como: liberdade de pensamento, criação e expressão; produção e programação de rádio e TV; monopólio e oligopólio no setor dos mídias; objetivos educacionais, artísticos, culturais e informativos dos programas de rádio e televisão; complementaridade dos sistemas privado, público e estatal de exploração dos serviços de TV e rádio; e concessão e permissão desses serviços.

9. A nova Constituição aboliu completamente a censura, sob qualquer forma, seja política, ideológica ou artística. Agora o governo federal pode apenas classificar os programas de rádio e TV, em termos de propriedade e impropriedade para faixas de idade determinadas, em relação à horários de exibição, tornando pública essa classificação, com o caráter de recomendação, ao invés de obrigação.

10. O uso abusivo do poder econômico, visando domínio de mercados, eliminação de competição e manipulação de preços, deve ser objeto de lei complementar. O artigo 220 afirma explicitamente que os mídias não podem ser direta ou indiretamente objeto de monopólio ou oligopólio.

11. O governo deve criar meios legais para assegurar aos indivíduos e famílias a possibilidade de defesa contra programas de TV que desobedeçam os princípios que a Constituição estabelece para

eles. Esses princípios, contidos no artigo 221, são: (a) preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; (b) promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; (c) regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei; (d) respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família. No caso da regionalização da produção de programas para a televisão, desde 1989 há pelo menos três projetos de lei regulando sua implementação. Contudo, até o final do século XX nenhum deles passou sequer pelas primeiras análises nas comissões parlamentares do Congresso.

12. O governo deve assegurar a proteção do público contra a propaganda comercial de bens, práticas e serviços que sejam maléficos à saúde e ao ambiente. Em consequência, anúncios de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias devem ser restritos e devem conter avisos sobre seus riscos, quando necessário.

13. Pessoas físicas podem possuir até 100 por cento do capital social de uma empresa concessionária de serviços de radiodifusão. Pessoas jurídicas podem ter apenas até 30 por cento, sem direito a voto, e assim mesmo se se tratar de partido político ou empresa cujo capital pertença exclusiva e nominalmente a brasileiros.

14. A nova Constituição assegura a liberdade de palavra, o direito de resposta, privacidade, e compensação por danos morais e materiais. O anonimato é proibido.

15. Autores, artistas e toda pessoa que participe de shows, inclusive desportistas, tem o direito exclusivo de utilização, publicação ou reprodução de suas obras, sendo este direito transmissível a seus herdeiros, por tempo limitado a ser estabelecido em lei.

Estes os principais dispositivos constitucionais que afetam a indústria da televisão no Brasil. Se fizermos um balanço dessas mudanças, em termos de eficácia, veremos que nos casos em que a transformação pretendida pelos autores da Constituição depende da elaboração de lei complementar pelo Congresso Nacional, não houve qualquer implementação. Esta é a situação, por exemplo, dos dispositivos que definem os direitos do cidadão frente aos prestadores de serviços pú-

blicos; a complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal; o impedimento da formação de oligopólios e monopólios; e a regionalização da produção de programas.

No que se refere ao Conselho de Comunicação Social, embora ele tenha sido regulamentado pelo Congresso Nacional desde 1991, não foi jamais instalado, e ao que tudo indica jamais o será. As últimas negociações em torno do assunto pareciam estar conduzindo esse Conselho à morte em troca da regulamentação e implementação de um outro, abrangendo tanto radiodifusão quanto tudo o que se refira aos serviços de telecomunicações, tal como previsto na revisão dos dispositivos constitucionais referentes a estes últimos.

Em suma, as mudanças trazidas pela nova Carta para a área da TV tem sido até agora postergadas. Elas podem vir ainda a ser implementadas, mas parece que para tanto lutas políticas muito duras terão de ser travadas.

Ponhamos agora em destaque os atos regulatórios referentes à indústria da TV, decorrentes da nova Constituição, e já aprovados pelo Congresso Nacional.

Regulando a TV sob a Nova Constituição

O primeiro regulamento pós-Constituinte referente à indústria da televisão foi a Resolução 01, de 28.03.90, aprovada pela Câmara dos Deputados, e que regula a revisão dos atos de concessão de canais de rádio e televisão feitas pelo Presidente da República. No final do ano seguinte o Senado e a Câmara aprovaram a Lei 8.389, de 30.12.91, que regula o Conselho de Comunicação Social criado pela Constituição. Seis meses depois, em 01.07.92, o Senado Federal aprovou a Resolução 39, que à semelhança da Resolução 01 da Câmara dos Deputados, regulamentou a revisão dos atos de concessão de canais de radiodifusão. Diretamente relacionados com a televisão, estes são os únicos atos derivados de dispositivos constitucionais que tinham entrado em vigor até o final do século XX. Vamos analisá-los em dois blocos, um dedicado ao Conselho de Comunicação Social e o outro abrangendo ao mesmo tempo as resoluções da Câmara dos Deputados e do Senado.

Conselho de Comunicação Social

O mais importante ato regulatório aprovado para a indústria da TV no Brasil, no período pós-Constituição de 1988, foi a Lei 8.389, de 30.12.91. Ela regulou o Conselho de Comunicação Social, criado pela nova Carta, e foi objeto de intensas negociações, principalmente entre parlamentares, Abert, ABTA e o Fórum pela Democratização da Comunicação.

De acordo com essa Lei, o Conselho deve ser composto de 15 membros, sendo 9 representantes de concessionários de rádio e TV, proprietários de jornais e revistas, jornalistas, profissionais de radiodifusão, artistas, e profissionais de cinema e vídeo. Os seis outros devem ser: um engenheiro com reconhecido conhecimento na área de Comunicação Social, e cinco representantes de organizações da sociedade civil. Todos eles - exceto o engenheiro - devem ser indicados por suas respectivas entidades, entre brasileiros com 21 anos ou mais. A eleição dos 15 membros do Conselho deve ocorrer numa sessão conjunta das duas casas do Congresso, na qual devem ser também eleitos seus suplentes.

Todos os membros do Conselho terão um mandato de dois anos, sendo permitida reeleição uma vez. Aqueles que são empregados não podem ser demitidos enquanto estejam no exercício de seus mandatos. Tanto o Presidente quanto o Vice-Presidente do novo órgão colegiado devem ser eleitos por seus pares, dentre os cinco representantes das organizações da sociedade civil.

O Conselho tem como seus principais objetivos a elaboração de estudos, pareceres e recomendações, e a realização de outras atividades relacionadas com o Título VII, Capítulo V (Comunicação Social) da Constituição, que sejam a ele solicitadas pelo Congresso Nacional.

Em 1992 parecia que o Conselho seria finalmente instalado, chegando os mesmos grupos de pressão que tinham elaborado o projeto de Lei inicial a negociar a indicação dos seus 15 membros. Eles rapidamente chegaram a um consenso a respeito dos nomes a indicar, mas quando esses últimos foram postos em apreciação no Senado Federal, vários parlamentares apresentaram novos nomes em substituição a alguns dos indicados. A instalação do Conselho ficou então bloqueada pelo impasse.

Um ator chave nos processos decisórios do Congresso Nacional, o então líder do governo no Senado, Senador Pedro Simon, anunciou

em meados de 1993 que o problema era na verdade mais complicado do que aparentava. Revelou então que muitos parlamentares pensavam que o Conselho era muito corporativo e além disso não incluía representantes de importantes entidades da sociedade, como as universidades, por exemplo. Por conseguinte uma comissão parlamentar deveria ser constituída para preparar uma proposta de modificação da Lei e, após isso, escolher os membros do Conselho (Cf. Ciência Hoje, SBPC, agosto, 1993, p.19).

Em 4 de abril de 1995, reunindo-se com representantes do Forum pela Democratização da Comunicação, o Presidente do Senado, senador José Sarney, disse que o Congresso não poderia instalar o Conselho porque não dispunha de recursos financeiros, pessoal nem espaço físico para esse fim. Como se sabe o senador Sarney é o mesmo político que era Presidente da República durante a Assembléia Nacional Constituinte e que distribuiu, por critérios políticos e político-eleitorais, 1.028 concessões de rádio e TV, isto é, cerca de 30 por cento de todas as concessões feitas no país, desde 1922. Ele é também o chefe de um clã político-econômica que detém, no seu rol de interesses, 10 concessões de serviços de radiodifusão, inclusive duas emissoras de TV filiadas à Rede Globo.

De acordo com o vice-presidente da Abert, Fernando Ernesto Correia, os concessionários brasileiros não têm interesse no funcionamento do Conselho. Como a criação deste pela Assembléia Constituinte foi “*uma tolice*”, segundo o vice-presidente da Abert, a instalação do Conselho seria uma perda de tempo. Para ele, a Lei que regulamentou o novo órgão foi aprovada somente por causa da morte do Senador Pompeu de Souza, que tinha coordenado sua elaboração. Na verdade, segundo revelou Fernando Ernesto, os parlamentares ligados à Abert estavam bloqueando a Lei mas terminaram por deixá-la passar para atender apelos de colegas que queriam aprová-la em memória do falecido senador⁵².

Fator complicador do impasse surgiu em seguida quando o Congresso Nacional aprovou a Lei que regula a TV a Cabo no Brasil. Esta nova Lei estabelece o Conselho de Comunicação Social como o órgão que deve apreciar consultivamente os regulamentos operacionais da nova Lei

antes que sejam assinados pelo Presidente da República ou pelo Ministro das Comunicações. Apesar disso, o Conselho não foi instalado, tendo os atos de regulamentação operacional sido assinados e publicados, sem a prevista apreciação do não instalado Conselho de Comunicação Social.

Resoluções 01/90 da Câmara e 39/92 do Senado

As resoluções 01/90 da Câmara e 39/92 do Senado estabelecem as formalidades e critérios para concessões e revisão de concessões de canais de radiodifusão, pelas respectivas comissões daquelas duas casas do Congresso Nacional. Começemos pela Câmara dos Deputados.

A Resolução 01 da Câmara estabelece duas diretrizes principais para a Comissão de Comunicação:

1. Ela não deve aprovar qualquer concessão que o Presidente faça, que implique na utilização de canais educativos como canais comerciais, em localidades onde não haja outros canais disponíveis no Plano Básico de Distribuição de Canais do Ministério das Comunicações.

2. Ela deve considerar positivamente, no seu trabalho de revisão, prioridades que tenham sido dadas a: (1) universidades com cursos de Comunicação, no caso de canais educativos; e (2) estações de TV ligadas a redes que ainda não cubram a região, quando a decisão tenha de ser tomada entre estações que serão afiliadas a redes nacionais.

O Ministério das Comunicações deve enviar à Comissão de Comunicação, entre outros, os seguintes documentos:

Para processos de concessão:

A – História da constituição e atual situação de todas as empresas concorrentes, incluindo a quantidade, valor e tipo de ações de cada sócio;

B – Evidências da capacidade técnica e financeira da empresa para o empreendimento;

C – Informações sobre infringências de normas por outras estações das quais a nova pretendente ou qualquer dos seus sócios possua ações;

D – Relatório ministerial sobre a participação da pretendente ou qualquer de seus sócios na propriedade de qualquer empresa de radiodifusão do país, inclusive localização, tipo de concessão, potência da emissora, e conexões com qualquer rede de rádio ou televisão;

E – Estudos econômico e técnico produzidos pelos concorrentes, acompanhados de avaliação do Ministério das Comunicações sobre eles, incluindo uma pesquisa sobre a capacidade econômica da cidade onde a emissora pretende operar;

F – Expressões de apoio ou objeção à concessão, de qualquer fonte;

G – Relatório contendo as razões do Ministério para sua decisão final;

H – Proposta de programação de cada concorrente, detalhando o tempo a ser dedicado à programas noticiosos e de debates sobre temas locais e regionais.

Para processos de renovação:

A – Documentação atualizada mostrando quem controla a empresa concessionária;

B – Programação semanal da estação, separando o tempo dedicado aos programas locais, e aos noticiários nacionais e locais;

C – Expressões de apoio ou desaprovação da renovação, de qualquer fonte, emitida em qualquer fase do processo;

D – Relatório do Ministério sobre infringência de normas pela concessionária desde quando entrou em operação; no caso de terem ocorrido penalidades, deve ser enviado o processo completo de cada uma;

E – Relatório de fiscalização do Ministério das Comunicações, sua avaliação final sobre o pedido de renovação, e justificativa para renovar a concessão, se esta for a indicação ministerial.

A resolução do Senado Federal, por sua vez, requer os mesmos documentos exigidos pela Câmara, mas determina que a Comissão de Educação (o Senado não tem comissão específica para assuntos de Comunicação de massa) dê prioridade aos pretendentes que se comprometam a: (1) devotar mais tempo de programação à cultura, educação, artes e notícias, e à promoção da cultura nacional, regional e local; (2) observar os valores éticos e sociais da família e do indivíduo; (3) facilitar a participação dos cidadãos em sua programação. Quando considerar necessário, a Comissão pode convocar audiências públicas com autoridades e líderes do município onde a estação esteja ou vá estar instalada.

Conclusão

As Constituições do século XX, inclusive a de 1988, reafirmaram e mantiveram os serviços de radiodifusão submetidos a forte influência do Estado. Sob o primado da regulação estatal os serviços de radiodifusão tiveram sua organização e funcionamento subordinados ao Estado, sendo este o centro das decisões. Entretanto, o fato do Estado ter o poder decisório, não significava que buscasse o interesse geral, trabalhando pelo desenvolvimento e democratização dos serviços da radiodifusão, de acordo com os interesses da sociedade civil brasileira. Em dois dos períodos de nossa história recente – 30/45 e 64/87 - o Estado exerceu censura explícita às programações e às informações, ao mesmo tempo em que dava as condições para a criação de uma estrutura de radiodifusão marcada fortemente pelas leis do mercado, tendo por principal característica o lucro.

No decorrer do século, mudou gradativamente a concepção do Estado interventor. O interesse público, principal baluarte da Constituição de 34, foi cedendo espaço ao interesse privado, que alcançou sua maior vitória com a promulgação da Constituição de 88. A presença estatal na economia foi saindo de cena para a entrada do capital privado. Na Radiodifusão o interesse privado se sobrepôs desde o início, vez que antes mesmo da Constituição de 1934, o decreto-lei 20.047, de 1931, instituiu o regime de concessão do serviço de radiodifusão a particulares.

Da análise das constituições brasileiras do século XX, depreendem-se quatro aspectos como cruciais para a compreensão das políticas brasileiras de radiodifusão.

Em primeiro lugar, a atribuição ao Governo Federal de explorar diretamente ou através de concessão aquele tipo de serviço de telecomunicações. Isto permanece igual durante todo o século, embora se tenha notícia de uma Emenda Constitucional à Constituição de 1891, feita em 1912, que teria atribuído tal poder aos Estados. As constituições deste século permitem aos Estados federados apenas legislação complementar, que não contradigam a legislação federal.

Em segundo lugar, o veto aos parlamentares poderem ser diretores, proprietários ou sócios de concessionárias de serviços de radiodifusão. Tal dispositivo constitucional também permanece praticamente o

mesmo através do século, variando apenas o detalhamento a que se dedicam os legisladores. É, entretanto, provavelmente o mais desrespeitado dentre os dispositivos constitucionais.

O terceiro aspecto diz respeito à liberdade de expressão através da radiodifusão. Como este serviço sempre foi considerado como diversão, observamos que estava sujeito a censura já na Constituição de 1934. A Carta seguinte, a de 1937, menciona explicitamente a censura prévia à radiodifusão. A de 1946 retoma ao disposto na Constituição de 1934 e a de 1967 inova objetivamente, criando a Polícia Federal para fazer a censura de diversões públicas. Finalmente, a de 1988 elimina a exceção que era feita aos espetáculos e diversões públicas, veda toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística, e cria uma classificação, a ser feita pelo Poder Executivo, com caráter indicativo, de programas de rádio e TV.

E, finalmente, o aspecto nacionalista, instituído preliminarmente por Vargas, no Decreto-Lei 20.047, expresso em todas as Constituições do século. Nas de 1934 e 1937 ainda se tolerava que estrangeiros participassem do capital de concessionárias, mas estas tinham de ter maioria de diretores brasileiros, residentes no país, ou então todo o poder gerencial delegado exclusivamente a brasileiros. A de 1946, além de vetar completamente a presença de estrangeiros na direção de concessionárias de radiodifusão, criou dispositivo afirmando, além disso, caber exclusivamente a brasileiros a responsabilidade principal e a orientação intelectual e administrativa deste tipo de serviço de telecomunicações.

Na Constituição de 1967, feita pelos militares, o veto é mantido, mas abre-se a possibilidade de alteração do disposto na Carta, através de Lei: *“Art. 174 – § 2º - Sem prejuízo da liberdade de pensamento e de informação, a lei poderá estabelecer outras condições para a organização e o funcionamento das empresas jornalísticas ou de televisão e de radiodifusão, no interesse do regime democrático e do combate à subversão e à corrupção”*.

Por fim, a Constituição de 1988 admite que além de brasileiros natos, os naturalizados a mais de 10 anos possam ser concessionários de serviços de rádio e televisão.

Em suma, são uniformes no essencial as políticas expressas nas constituições brasileiras do Século XX, com referência aos serviços de radio-

difusão. Assentadas no modelo de concessão dos serviços à iniciativa privada, desenvolvido nos Estados Unidos desde o início do século, as disposições constitucionais relativas ao tema variam pouco através dos anos e não apresentam qualquer alteração substancial, salvo no que se refere à censura, radicalmente proibida a partir da Constituição de 1988.

No que se refere especificamente à Constituição de 1988, creio que se alguém tivesse de escolher o grupo de interesse maior vitorioso na Assembléia Constituinte, quanto ao tema Comunicação de Massa, a indicação mais acertada seriam os concessionários privados através da Abert. De fato, como mostramos neste capítulo, aquela entidade tem mais conquistas a apresentar - principalmente em termos de bloqueio a conquistas pretendidas por outros grupos de interesse - que qualquer dos outros conjuntos de forças sociais da mesma área de atuação, que buscaram influenciar decisões dos parlamentares constituintes. Senão vejamos:

A – primeiramente, foi graças à força da Abert que a Constituinte deixou de criar um Conselho Nacional de Comunicação, um colegiado independente e deliberativo, criando, ao invés disso, um Conselho de Comunicação Social, órgão consultivo do Congresso. A atuação do Conselho ficou, portanto, muito limitada, se é que vai ser um dia instalado.

B – No que se refere às renovações de concessões e permissões, foi graças à Abert que a Assembléia Nacional Constituinte aprovou o dispositivo que condiciona a não renovação de quaisquer concessões ao voto de dois quintos dos parlamentares. Desde então passou a ser quase impossível ao Congresso Nacional negá-las, por duas razões principais: 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.

C – Embora haja um dispositivo constitucional estabelecendo que deve haver complementaridade entre serviços públicos, estatais e privados de televisão, a Assembléia Constituinte não expressou o que deve ser entendido por *complementaridade*. Esta falta de conceituação

significa que será necessário fazer-se uma lei definindo e regulando aquele dispositivo. Também neste caso foi a força da Abert que levou a Fenaj a concordar com este vago dispositivo constitucional, em substituição à radical exigência de que todos os meios de comunicação social do país passassem a ser controlados por fundações sem fins lucrativos. Supondo-se que seja proposta uma lei conceituando essa *complementaridade*, não é fácil imaginar-se parlamentares que são concessionários de emisoras de radiodifusão - ou pretendem sê-lo, ou são amigos de quem o é - definindo complementaridade num sentido em que os serviços privados não sejam esmagadoramente predominantes na indústria brasileira de radiodifusão.

D – O dispositivo constitucional (art. 221) que prevê a regionalização da produção de programas para televisão não foi jamais aplicado. A aprovação deste dispositivo foi uma das poucas vitórias da Fenaj na Assembléia Nacional Constituinte mas sua não regulamentação tem sido a expressão de uma mais ainda significativa vitória da Abert. Explícita e decididamente contrária à este dispositivo, a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão argumenta que devido aos custos de instalação e manutenção de centrais de produção é absolutamente inviável para a indústria da TV aceitar qualquer lei que estabeleça obrigatoriedade de produção regional de programas.

E – A mesma ausência de lei reguladora tem tornado letra morta as disposições constitucionais previstas no art. 220, que proíbem a presença de monopólios ou oligopólios na indústria da radiodifusão. Em consequência, além das redes nacionais de rádio e televisão, tem sido crescente a formação de redes regionais sob controle de grupos política e economicamente hegemônicos. E se isto já não era pouco, a lei que regulou a exploração da TV à cabo, em 1995, permite que o mesmo fenômeno da oligopolização e monopolização se realize livremente neste novo setor da indústria televisiva.

F – A obrigação de as concessões feitas pelo Presidente da República serem revistas pelo Congresso Nacional terminou por tornar-se um mero processo burocrático acrescido ao anteriormente existente no Ministério das Comunicações. De fato todas as 212 concessões que tinham sido feitas antes que o Presidente Collor suspendesse a conces-

são de canais de rádio e TV, em 1991, foram posteriormente revistas e validadas pelo Congresso. Na verdade, pois, além de somar mais burocracia ao processo de concessão, o novo dispositivo adicionou legitimidade a um procedimento que não tinha deixado de ser vicioso.

O ponto mais óbvio que desponta da análise é que a correlação de forças entre os grupos de interesse presentes na Assembléia Nacional Constituinte não favoreceu a transformação dos processos regulatórios da indústria da TV no Brasil. No período pós-constituinte tal correlação continuou a impedir maior progresso na democratização dos processos de concessão previstos no Código Nacional de Telecomunicações. Exemplo marcante deste impedimento é o caso do Conselho de Comunicação Social, que apesar de regulamentado por lei do Congresso Nacional, não foi jamais instalado.

Embora apenas consultivo, o novo órgão poderia, caso instalado, exercer alguma influência e pressão sobre os parlamentares, a opinião pública, os mídia e particularmente sobre os concessionários de emisoras de rádio e TV. Sua ausência priva a sociedade de um órgão coletivo com direito de interferir nos processos regulatórios da indústria da TV, e com real possibilidade de pelo menos testemunhar oficialmente aqueles processos, podendo portanto criticá-los publicamente.

Particularmente grave, no que se refere à democratização dos processos de concessão do uso de canais na indústria de televisão, é o fato de que o poder do Presidente para fazer concessões de rádio e TV, que antes era uma simples disposição legal (Código Nacional de Telecomunicações e Regulamento dos Serviços de Radiodifusão) passou a ser um dispositivo constitucional. Na prática isto significa que só uma reforma da Constituição pode permitir o estabelecimento de um órgão coletivo autônomo e deliberativo, semelhante ao que se pretendeu criar na Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88, para conceder e cancelar o direito de exploração de emisoras de TV.

Assim, se antes bastaria a aprovação de lei ordinária, por maioria simples dos parlamentares, agora, por se tratar de matéria constitucional, tal mudança depende de quorum e processo legislativo qualificados: como se sabe, para reformar a Constituição são necessários os votos de dois

terços da totalidade dos deputados federais e senadores, em quatro votações distintas. Num parlamento que aparentemente só funciona quando estimulado pela prática da máxima 'é dando que se recebe', apenas quem possui moedas de troca muito especiais para oferecer pode esperar ser bem sucedido em tão difícil missão. E este não parece ser o caso dos que querem democratizar a regulamentação da TV no Brasil.

No próximo capítulo analisaremos os grupos de interesse que se formaram ou consolidaram no processo constituinte e se projetaram no ambiente regulador da TV, posteriormente à promulgação da nova Constituição.



Terceira Parte:

O Caso da TV a Cabo

Capítulo VI

O Novo Ambiente Regulador

Esta seção enfoca o pensamento e as propostas dos principais atores no novo ambiente regulador da indústria da TV no Brasil pós-Constituição de 1988, à época em que se deu a regulação da TV a cabo no país. Este ambiente era até aquele ano dominado por grupos econômicos e políticos organizados na Abert (Associação Brasileira de Emisoras de Rádio e Televisão), a Presidência da República e a tecnocracia estatal instalada dentro e em torno do Ministério das Comunicações. A primeira mudança a ser salientada nesse meio se refere a este Ministério: extremamente poderoso durante a ditadura militar e até 1988, ele teve seu poder de influência sobre a TV reduzido pela nova Constituição, que introduziu o parlamento nacional como ator finalístico na concessão de canais. Como veremos no próximo capítulo, em todo o processo de regulação da TV a Cabo o Ministério esteve quase que completamente ausente, enquanto o parlamento conduzia a questão junto aos demais atores.

Desde a Assembléia Nacional Constituinte, em 1987-88, novos atores penetraram neste círculo fechado, sendo o mais importante deles o Fórum pela Democratização da Comunicação, uma assembléia de organizações e indivíduos influentes da sociedade civil. Outros atores proeminentes que se estabeleceram neste cenário são ABTA (Associação Brasileira de TV por Assinatura), que trouxe consigo as companhias que exploram novas tecnologias aplicadas à TV, como a TV a cabo e TV via satélite; e parlamentares de várias tendências político-ideológicas reunidos na Comissão de Comunicação da Câmara dos Deputados. O Conselho de Comunicação Social, criado pela Assembléia Constituinte e ainda por ser instalado, seria o novo ator a compor este ambiente.

Os novos atores passaram a influenciar decisivamente o ambiente regulador da indústria da TV, e quebraram a histórica esfera fechada, que vinha regulando o setor.

Quem é Quem no Ambiente Regulador da TV

Desde os anos 70, professores e pesquisadores universitários e alguns jornalistas, sob influencia do debate promovido pela Unesco sobre a “Nova Ordem Mundial de Informação e Comunicação-Nomic”, começaram a debater as possibilidades da entrada de novos atores no processo de regulação da indústria brasileira de TV. Eles publicaram artigos acadêmicos sobre o assunto e promoveram discussões abertas dentro e fora das universidades.

Estavam, então, buscando implementar sua luta basicamente para retirar do Presidente da República o poder absoluto de conceder ou não canais de rádio e TV. Motivando outros grupos de profissionais, sindicatos da área das comunicações e organizações da sociedade civil, estes primeiros ativistas logo obtiveram sustentação e expandiram sua luta para instituições proeminentes no país.

Em 1995, aproximadamente 20 anos depois, eles tiveram algumas importantes vitórias, sendo a principal delas a conquista de reconhecimento social e político. De fato, naquele ano, a inter-relação entre o grupo de pressão que eles criaram - o Fórum pela Democratização da Comunicação - e o governo, o Parlamento, a Associação de Radiodifusoras, a Associação de TV por Assinatura e até o poder Judiciário, tornou-se crescente. O fim do regime militar, o fortalecimento da democracia, a promulgação da Constituição de 1988 e o crescimento da participação das organizações da sociedade civil no debate sobre assuntos públicos foram causas importantes deste incremento.

Como resultado, eles mudaram o ambiente, que passou de uma situação em que o Ministério das Comunicações e a Abert controlavam completamente os procedimentos regulatórios da indústria da TV, para uma outra onde o Parlamento e o Fórum pela Democratização da Comunicação tornaram-se participantes proeminentes no processo.

Havia, ainda, um ator emergente no setor: a ABTA, que – como iremos demonstrar no próximo capítulo - desempenhou importante papel com respeito a elaboração e negociação do ato regulador da TV a Cabo, aprovado em 1995. Esta nova entidade não somente reconheceu o Fórum como legítimo parceiro - coisa que a Abert nunca fez -

como também rapidamente negociou com ele uma proposta de lei democrática e ajudou a conduzir sua aprovação no Congresso Nacional e na Presidência da República.

Os militares, que foram dominantes nos anos 60, 70 e início dos 80, ficaram completamente fora do processo. Mesmo a SAE-Secretaria de Assuntos Estratégicos, onde eles ainda tinham alguma influência, nada produziu em termos de estudos ou propostas em comunicação de massa ou telecomunicações. A única coisa que o SAE fez, um seminário sobre assunto relacionado — Auto-Estradas Eletrônicas, em Brasília, em novembro de 1993 — foi na verdade promovido e coordenado pelo Fórum pela Democratização da Comunicação, utilizando a Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília como instância organizadora.

Referido por grande número de entrevistados como um ator muito importante, sobretudo no momento final de todos os processos de concessão de serviços de TV, resta um grupo não-institucionalizado, que opera dentro do governo e do Parlamento, e que usa concessões e permissões como ferramentas para barganhas políticas. É composto por políticos e servidores civis do alto escalão, que usualmente trabalham como íntimos aliados e conselheiros do Presidente. Eles freqüentemente agem como obstáculos a qualquer reforma do Código Nacional de Telecomunicações e do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, mas concordariam com qualquer legislação ou política que fortalecesse a autoridade do Presidente e seu poder no setor. Atuando nas sombras, sempre foram muito efetivos no seu trabalho.

Vamos, a seguir, conhecer o pensamento e as distintas propostas dos principais atores do ambiente regulador da TV brasileira.

ABERT – Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e TV

A Abert tem sido até agora uma entidade extremamente poderosa. Sem sua opinião nada acontece no processo de regulação da indústria da TV no Brasil. Ela ensaiou seus primeiros passos em 1946, depois da queda da ditadura do Estado Novo, quando as emissoras brasileiras tentaram criar uma associação. Seu alvo, então, era influenciar a Assembléia Constituinte de 46, para assegurar a completa privatização

dos serviços de radiodifusão, entre os quais, àquela época, reinava, absoluta, a Rádio Nacional, controlada pelo Estado. Apesar de não terem sido bem sucedidos, inclusive no objetivo de criar sua entidade, não há dúvidas de que sua atuação neste período abriu o caminho para a consolidação posterior do mais poderoso grupo de interesse na história da regulação dos serviços de rádio e TV no Brasil.

Nascida sob o lema da liberdade de expressão e da liberdade de empresa, em 1994 a Abert reunia 236 das 257 estações de TV existentes no Brasil. Como direção geral para suas políticas, a Abert adotou a defesa do direito de qualquer um de desejar e adquirir uma concessão, o mercado sendo o supremo julgamento para a seleção dos que podem sobreviver. Para as radiodifusoras brasileiras, a democracia é básica para a radiodifusão, assim como a radiodifusão é básica para a democracia. Assim, é importante que mais canais sejam concedidos para permitir a existência de mais estações e mais tipos de entretenimento e informação. A regra do Estado no setor de radiodifusão deve ser apenas a de gerenciamento do espectro eletromagnético (Cf. Revista da Abert, Nov/1993, p.13-14).

Eles também demandam tratamento mais liberal para as estações de TV, semelhante ao dispensado à imprensa. Para eles, a natureza essencial da radiodifusão difere da da imprensa somente em relação às diferentes tecnologias que usam, além do imediatismo e do realismo da radiodifusão. Assim, a radiodifusão deveria merecer a mesma consideração, privilégios e direitos concedidos à imprensa (Cf. Revista da Abert, Jan-Feb/1994, p.14).

Contudo, diversos setores da sociedade brasileira criticavam a Abert. A Associação Brasileira de Anunciantes, por exemplo, considerava a Abert muito isolacionista, muito politizada e dominada pela Rede Globo. Ela deveria ser uma aglutinadora mais ampla de idéias e forças. Mas, pelo contrário, segundo a ABA, a Abert é incoerente, ou seja, tem regras mas não as cumpre (Entrevista com Avelar Vasconcelos, presidente da ABA).

O pensamento da Abert sobre os principais assuntos em discussão, em 1994, sobre a indústria da TV no Brasil, era o seguinte, de acordo com entrevistas feitas com seu vice-presidente - e principal re-

presentante da Rede Globo no quadro de diretores da entidade - Luis Eduardo Borgerth, além de documentos divulgados e artigos e editoriais que sua revista mensal publicou.

A – A Abert é contra permissões para estações retransmissoras de TV educativa porque, segundo entende, não são realmente educativas. Além do mais ela afirma que estas estações desrespeitam as leis de radiodifusão e competem com estações comerciais de rádio local, divulgando ilegalmente anúncios comerciais.

B – Ela pede pelo fim dos programas que as estações de TV são compulsoriamente obrigadas a retransmitir, livre de pagamento, duas vezes ao ano, para cada um dos partidos políticos representados no parlamento. Argumentava, então, que esta é uma questão de democracia, ou seja, a existência de uma lei, compelindo a iniciativa privada a agir contra seu próprio interesse não é aceitável em um regime democrático e capitalista. Tempo é dinheiro para as estações de TV, e, portanto, se os partidos políticos querem usar o tempo da TV devem pagar por isso.

C – Embora a Abert apoie o processo de concessão de canais comandado pelo poder executivo, e não pelo legislativo ou qualquer outra entidade, critica a outorga de emissoras de rádio e TV por critérios políticos, ao invés de técnicos. Para a Abert, as concessões devem ser concedidas para aqueles que são ou querem ser profissionais no setor. Não para aqueles que querem usar a radiodifusão visando interesses políticos.

D – Os radiodifusores brasileiros defendem a idéia de que submeter a TV a cabo a um regime de concessões sob o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão era, não só contrária ao interesse público, como ilegal. Movimentos existentes ou pretendentes naquela direção seriam, para eles, o resultado do desejo de algumas pessoas e grupos pelo controle daquele tipo de serviço. Afirmavam, então, que a TV por assinatura é um serviço de telecomunicações privado, que não pode ser confundido com bem público nem com serviço público. Consequentemente, não poderia estar sujeita à uma legislação restritiva como a que rege a radiodifusão.

E – No que se refere à Constituição de 1988, embora afirmassem que, na prática, não tinha havido impacto na radiodifusão, os dirigentes da Abert denunciavam fortemente alguns dos dispositivos constitucionais. Por exemplo, eles argumentam não ser viável realizar a regionalização da produção da TV, prevista no inciso III do art. 221 da Constituição. No caso do rádio consideram que é possível haver a produção de alguns programas regionalizados, mas este não é o caso para as redes de TV. Argumentam que não há meios para financiar despesas com a montagem de estruturas de produção em diferentes regiões do país.

Na verdade, sustentavam que todo o capítulo chamado “Comunicação Social” na Constituição (artigos 220-224) é falsamente constitucional, já que a natureza de suas disposições é de lei ordinária, e não de Constituição. A salvação da radiodifusão, segundo o então vice-presidente da Abert, Luis Eduardo Borgerth, é o fato de que a Carta Magna é “uma carta de intenções sem qualquer intenção de ser cumprida, graças a Deus”.

Se a nova Constituição não teve, na prática, nenhuma consequência ruim para as radiodifusoras, teve pelo menos uma boa: a relativa à renovação de licenças. Antes de 1988, o presidente podia decidir pela não-renovação da concessão, e esta era a decisão final. Os concessionários ficavam intranquilos quando o prazo de concessão estava chegando ao fim. Dependiam exclusivamente do alinhamento político e de barganhas feitas diretamente com o presidente ou indiretamente através de governos de Estado ou parlamentares. A partir da nova Constituição, o presidente deve submeter sua decisão ao Parlamento e mesmo este só pode decidir pela não-renovação da licença caso dois quintos dos 513 membros da Câmara e dos 81 senadores votem a favor disto. Em consequência, hoje é muito mais difícil uma renovação não ser aprovada.

Em suma, a principal posição da Abert era que, no interesse público, a indústria da TV deve ser independente de qualquer governo ou poder político. Em consequência, o controle estatal no setor deveria existir apenas para administrar o uso do espectro eletromagnético, com a incumbência de emitir autorizações técnicas para seu uso. Conceitos

políticos, como concessão e permissão, deveriam ser definitivamente eliminados, e tanto o poder executivo quanto o legislativo estariam completamente fora dos processos de autorização.

ABTA - Associação Brasileira de TV por Assinatura

Os concessionários de serviços de TV por assinatura criaram sua primeira associação no final de 1980, a Abracom, entidade que agrupava os prestadores de serviços de TV Comunitária. Ela cuidava, exclusivamente, de questões tecnológicas. Em 1991, TVA, Multicanal e Globosat, as maiores provedoras de serviço de TV por assinatura do país se filiaram à Abracom e decidiram trocar o nome e objetivos da associação, para torná-la capaz de abranger todos os tipos de serviços de TV por assinatura e defender seus interesses de mercado.

Assim surgiu a ABTA, Associação Brasileira de TV por Assinatura, uma entidade que defende os interesses das companhias que exploram serviços de TV a cabo, MMDS e TV via satélite. Ela cresceu muito, desde sua criação, em 1993, mas segundo André Mendes, da Globosat e representante do Grupo Globo nas negociações da Lei do Cabo, sérios conflitos de interesse entre esses diferentes negócios e tecnologias permaneceram sem solução. Em consequência, ele previa que além de prosseguir em conflito de interesses com a Abert, a ABTA poderia posteriormente dividir-se em três entidades, representando os interesses das companhias de TV a cabo, TV via satélite e MMDS, respectivamente.

A associação dos canais de TV por assinatura caracteriza o serviço de TV a cabo como uma atividade híbrida porque gera e transporta programação, ao mesmo tempo. Por isso, deve ser considerado tanto um serviço de radiodifusão quanto um serviço especial de telecomunicação. Além disso, a TV a cabo é baseada num meio físico - o cabo - que deve percorrer dutos subterrâneos ou ser afixado em postes de rua. O serviço interfere no poder municipal e freqüentemente tem que dividir o subsolo ou o espaço aéreo com outros serviços públicos, como gás, telefone, energia, esgoto e água. Baseado neste pensamento a entidade concordava que, através de uma nova lei, diferente do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, o Parlamento poderia estabele-

cer uma relação justa e clara entre as concessionárias e os poderes públicos municipais, coisa que o Ministério das Comunicações não tinha poder para fazer.

Os operadores de TV por assinatura defendiam o ponto de vista de que a regulamentação dos serviços de TV a cabo deveria dar algum poder aos municípios. Uma das razões era que isso estimularia uma maior diversidade de licenças.

Esses tipos de pensamento foram razões importantes para a aceitação da solicitação do Fórum por uma lei específica regulando a TV a cabo. Contudo, quando o assunto era MMDS eles diziam que o serviço usa microondas e não interfere no poder municipal, e por isso precisa não mais do que um regulamento feito por Portaria ministerial, sob o conceito de "serviço especial" de TV, do Código Nacional de Telecomunicações. Além disso, a então existente Portaria regulando MMDS tinha passado por uma audiência pública e por duas consultas públicas e foi aplaudida por todos os grupos interessados que participaram da sua elaboração e negociação.

A grande questão para a TV por assinatura no Brasil, no início da década de 90, era quem iria vencer a guerra que existia no país entre companhias privadas e a Telebrás sobre duas principais questões: quem poderia instalar cabos e quem poderia operar os serviços de TV a cabo. A associação dos operadores de TV por assinatura decidiu que na primeira questão aceitaria fazer parceria com a Telebrás, mas na segunda defenderia a exclusividade na operação de cabodifusão para companhias privadas.

O monopólio de instalação de cabos e de operação, pretendido pela Telebrás, foi descartado pelos operadores privados com os seguintes argumentos:

A – O modelo de monopólio estatal brasileiro para o desenvolvimento dos serviços de telecomunicações estava exaurido. Como um monopólio, a Telebrás não vinha se desenvolvendo nem se atualizando, tanto em termos tecnológicos quanto administrativos e comerciais. Em consequência, não vinha atendendo as necessidades do país quanto aos serviços de telecomunicações, em termos qualitati-

vos nem quantitativos. Assim, apesar de a ABTA não favorecer a privatização imediata dos serviços de telecomunicações, ela defendia a mais ampla competição que fosse possível, dando-se às forças do mercado o máximo de liberdade para agir.

B – A ABTA afirmava que qualquer monopólio mata a competição. Em consequência, obstrui o estabelecimento de preços razoáveis e de bons padrões de serviço para o público. No setor de serviços de TV a cabo, como não havia competição entre infra-estruturas de rede, os operadores estavam nas mãos da Telebrás, que fixava preços e condições, de acordo com sua própria política institucional.

C – Uma vez que era diretamente ligada ao governo e, portanto, sujeita a negociações políticas e eleitorais, a Telebrás não tinha a estabilidade como um de seus padrões de comportamento. Pelo contrário, suas políticas dependiam da composição de sua diretoria e das negociações com cada uma das 27 empresas estaduais a ela afiliadas, cujas diretorias eram também compostas por critérios políticos. Como consequência, políticas para serviços de TV a cabo em Minas Gerais, por exemplo, eram diferentes das de Brasília ou Rio de Janeiro. Na maioria dos casos, as companhias estatais filiadas à Telebrás agiam sob comandos indiretos - e algumas vezes até mesmo diretos - dos governos estaduais. Assim, na prática, enquanto havia um monopólio nacional dos serviços de telecomunicações, não havia uma política nacional, estável, coerente, para os serviços de TV por assinatura.

D – A falta de competição no mercado era acompanhada por privilégios que alimentavam o corporativismo. Em resumo, isto significava que quando uma decisão era boa para o país, mas nem tanto para a Telebrás, esta última condição tendia a ser mais influente no processo decisório da empresa. A ABTA argumentava que, mesmo considerando o desenvolvimento da TV a cabo como uma conquista para o Brasil, inclusive em termos de criação de postos de trabalho e de opções de serviços de TV, a Telebrás estava bloqueando as negociações em torno da lei que regularia os serviços de TV a cabo, alegando que ela extinguiria seu monopólio.

Qualificando sua posição e a visão do Fórum na regulação da indústria da TV, a ABTA afirmava que - diferentemente das companhias de TV por assinatura - o Fórum estava preocupado com o controle e com regras detalhadas de funcionamento do mercado. Além disso, o Fórum era contraditório: por um lado, defendia o monopólio estatal das telecomunicações; do outro, queria acabar com o monopólio virtual da Rede Globo. Eles argumentavam que a posição correta era ser contra qualquer tipo de monopólio.

Os operadores argüíam que controles e regras em excesso eram inoperantes, porque o desenvolvimento tecnológico é tão rápido que os torna rapidamente ultrapassados. Eles preferiam a desregulamentação, no sentido de serem aprovadas apenas diretrizes gerais, preservando-se o poder em um foro decisório para corrigir distorções.

No caso específico dos serviços de TV por assinatura, a ABTA sustentava que para funcionar bem as diretrizes gerais deveriam: (1) ser tão gerais quanto possível, abrangendo todas as possibilidades tecnológicas dos serviços; (2) ser flexíveis, tendo em vista a velocidade do desenvolvimento tecnológico; (3) inibir monopólios e oligopólios; (4) dar aos municípios o direito de regular parte dos serviços; (5) deixar para o mercado o estabelecimento da relação entre os que vendem e os que compram serviços de TV por assinatura; (6) estimular - e não abrigar - a existência de programação cultural e educacional.

As companhias de TV por assinatura eram também claramente a favor da quebra do monopólio estatal das telecomunicações e queriam o direito de implantar redes de distribuição onde a Telebrás não pudesse ou não quisesse fazê-lo. (Entrevista com Walter Longo, presidente da ABTA, em meados de 1994).

As companhias de TV por assinatura viam a Abert como uma associação de radiodifusores controlada pelo Grupo Globo, cujos interesses eram contrários aos dos membros da ABTA. Para eles, a Abert era ainda a liderança maior no campo dos serviços de TV, com poder muito forte no parlamento e no governo, mas acreditavam que o desenvolvimento tanto tecnológico quanto econômico do Brasil estavam fortalecendo o poder da ABTA como grupo de interesse. Isto a levaria a ser cada vez mais ouvida pelo governo, pelo parlamento, e por todos

os outros grupos de interesse que atuam no setor, incluindo a própria Abert. Eles também pensavam que estavam se beneficiando com a diversificação dos grupos de pressão, ou seja, com o fato de que outros grupos de interesse, que não a Abert, como o Fórum, partidos políticos e sindicatos estavam cada dia mais ativos na área. Esta diversidade vinha tornando o ambiente menos dominado pela Abert e permitindo que outros grupos exercessem influência no processo de regulação.

O Fórum pela Democratização da Comunicação

Em termos históricos, a luta das forças progressistas pela democratização das comunicações no Brasil teve seu ponto de partida, em 1980, na Conferência Nacional da Fenaj (Federação Nacional dos Jornalistas). Ali, alguns jornalistas e estudiosos em comunicação acharam um espaço institucional para ampliar a publicização de suas idéias, através da criação, na estrutura da Fenaj, de uma Comissão por uma Nova Ordem Mundial de Informação e Comunicação. No entanto, apesar daquela conquista, o tema não sensibilizou muita gente mais que os próprios participantes da comissão.

De fato, não havia, entre as forças progressistas brasileiras, boa vontade com as propostas da Unesco. A primeira razão para isso era o fato que como o país estava regido por uma ditadura militar, os representantes brasileiros no debate da Unesco tinham sido apontados pelo governo militar. Além disso, como uma das mais importantes propostas da Unesco era que cada governo institísse uma política nacional de informação e comunicação, as forças progressistas sabiam que qualquer política feita pelos militares não alcançaria padrões democráticos aceitáveis.

Em 1984, na sessão final do Congresso Nacional da Abepec (Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Comunicação), parlamentares, conferencistas, profissionais e representantes de organizações da sociedade civil criaram a Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação. O manifesto da Frente foi assinado por onze entidades e dois parlamentares e teve como principais propostas para a indústria da TV as seguintes:

A – Elaboração de um novo Código Nacional de Telecomunicações;
B – Estabelecimento, em todas as estações privadas de radiodifusão, de conselhos de empregados para participar de decisões sobre conteúdos dos programas;

C – Proibição aos concessionários de ter mais de uma concessão de TV ou rádio;

D – Transferência do poder de conceder licenças do Presidente para o Parlamento;

E – Criação de uma Comissão Federal de Radiodifusão, composta de representantes de organizações da sociedade civil, encarregada de opinar no processo de concessões de rádio e TV;

F – Prioridade às solicitações de concessões advindas de organizações sem fins lucrativos;

G – Regulamentação de estações de pequeno porte a serem concedidas à entidades comunitárias;

H – Abolição de todas as redes e o estabelecimento de uma programação nacional multicanal destinada a notícias e entretenimento, sob controle de uma entidade pública;

I – Estabelecimento de limites na difusão de produções não-locais e programas estrangeiros;

J – Estabelecimento de conselhos estaduais e municipais para controlar as emissoras de rádio e TV;

K – Estabelecimento de uma reserva de mercado de, no mínimo, 50% da programação de todas as estações para produções independentes;

L – Estabelecimento de conselhos constituídos de profissionais e de entidades comunitárias para gerenciar estações de TV de propriedade do Estado;

M – Limitação do número de programas que uma emissora de Rádio ou TV pode comprar de uma mesma fonte de produção.

Dois anos depois, em 4 de julho de 1984, quando o manifesto foi oficialmente lançado em Brasília, dezenas de sindicatos e organizações acadêmicas e da sociedade civil haviam decidido aderir à Frente. Um documento com estas mesmas propostas foi publicado, mas como re-

sultado de mais discussões abertas na sociedade e incorporação de várias categorias de entidades, quatro delas foram removidas: 1) a elaboração de um novo Código Nacional de Telecomunicações; 2) a exigência de criação de conselhos de empregados em estações de radiodifusão para participar da definição dos conteúdos dos programas; 3) a extinção das redes; e 4) a exigência da reserva de um mínimo de 50% das programações para produtoras independentes.

A Frente desenvolveu pressões no Parlamento e usou todas as ferramentas disponíveis para publicizar suas propostas, particularmente as que se referiam ao processo de concessão. Em 1985, quando um governo civil substituiu a ditadura militar que dominara o país desde 1964, a Frente tentou arduamente exercer influência direta na nomeação do Ministro das Comunicações, mas fracassou. Daí em diante ela começou a desarticular-se e a fenecer. Dois anos depois já não foi ela e sim um dos seus membros fundadores, a Federação Nacional dos Jornalistas-Fenaj, que passou a liderar a luta pela democratização das concessões de rádio e TV.

Depois que a Assembléia Constituinte encerrou seus trabalhos, em outubro de 1988, a Fenaj e a Frente desapareceram quase que completamente do cenário. O movimento pela aplicação dos dispositivos constitucionais somente foi aparecer no XXIV Congresso Nacional da Fenaj, em Florianópolis, Santa Catarina, em novembro de 1990. Coincidentemente, na mesma cidade em que a Frente tinha sido criada, seis anos antes, em 1984. Este congresso decidiu iniciar um novo movimento nacional, reunindo partidos políticos e organizações da sociedade civil, para retomar a luta pela democratização da mídia, com prioridade para os serviços de rádio e TV. Em março de 1991, a Fenaj publicou um documento chamado "Propostas dos Jornalistas para a Sociedade Civil", no qual convocava as entidades para criar o novo movimento. Sete comitês foram então formados em sete diferentes Estados brasileiros. Em junho de 1991, estes comitês estabeleceram o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação.

Em janeiro de 1992, já com o Fórum estruturado em doze Estados, as entidades que o formavam elegeram uma Diretoria Executiva, composta pela Fenaj, Fitert (Federação Nacional dos Trabalhadores

nas Emissoras de Rádio e TV), Anear (Associação Nacional de Artistas e Técnicos de Entretenimento), e representantes de quatro comitês de Estados: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Santa Catarina. Embora tenha nascido da conjunção de sindicatos e organizações da sociedade civil fortemente influenciados por posições ideológicas situadas à esquerda do espectro político brasileiro, a nova entidade elaborou proposições menos radicais que a Frente. O primeiro sinal disto foi a decisão de instituir a negociação como o instrumento principal para atingir as metas fixadas pelo Fórum. Como estratégia, o Fórum escolheu a de ser reconhecido como um parceiro legítimo e responsável na regulação e implementação de políticas para o setor.

Três objetivos foram então fixados: a implementação do Conselho de Comunicação Social, previsto pela nova Constituição como órgão consultivo do Parlamento; a regulação dos serviços de TV a cabo; e a elaboração de uma nova Lei de Imprensa.

Como sua antecessora, a Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação, o Fórum pela Democratização da Comunicação continuava a considerar a democratização da comunicação como um assunto que deveria atingir a consciência pública. Contudo, os criadores da nova entidade adotaram uma tática pragmática: campanhas políticas sobre o tema e, ao mesmo tempo, busca de pequenas e consecutivas vitórias no campo da regulamentação ou re-regulamentação do serviços de TV. As duas linhas de ação deveriam reforçar uma à outra.

A Abert e o Ministério das Comunicações foram tomados com os principais adversários. O Ministério, particularmente, era caracterizado como conservador, autoritário, um suporte da Abert, e um benfeitor dos grupos tradicionais que vinham dominando a indústria da TV no Brasil. Para o Fórum, o Minicom era ainda controlado pela tecnocracia criada na ditadura militar, e tinha uma cultura organizacional resistente à influência da sociedade civil nos seus processos decisórios. Uma cultura que alimentava o – e tinha se alimentado do – do corrupto e vicioso sistema de concessões por critérios político-econômico-eleitorais e ideológicos.

O balanço do final do século XX mostra, contudo, que apesar da decisão de buscar conquistas pragmáticas, e a despeito de sua crescente capacidade de enfrentar, no debate e na ação, particularmente o gover-

no e a base parlamentar da Abert, o Fórum conseguiu, antes de desaparecer, no fim dos anos 90, apenas a regulamentação da TV a Cabo. Os outros dois grandes objetivos não foram alcançados: instituído pela Constituição em 1988, o Conselho de Comunicação Social viu o século XX terminar sem ser instalado; e a nova Lei de Imprensa, que passou a ser chamada Lei pela Democratização da Informação, continua sem aprovação, após ser examinada e reexaminada por diversas comissões, no parlamento, desde 1992.

Antes de desaparecer do noticiário, o Fórum afirmava estar baseando suas ações relativas à indústria da TV em quatro pontos:

A – O estabelecimento de controle público sobre os serviços de TV, entendendo controle público como a participação das organizações da sociedade civil, trabalhadores em comunicações e radiodifusoras, junto com o Estado, na regulação e implementação de políticas no setor.

B – a elaboração de políticas estatais que estimulassem a competição e a capacidade empresarial do setor privado, e que limitassem o domínio do mercado, orientando seu desenvolvimento e conferindo-lhe uma missão humanizadora.

C – A mobilização da sociedade, do setor privado e do estado para mudar a estrutura da indústria da TV no Brasil.

D – A elaboração de políticas culturais voltadas para a disseminação da idéia de serviço público e de interesse público na indústria da TV.

A força do Fórum, enquanto esteve operando plenamente no meio político, estava em sua capacidade de pressionar o Ministério das Comunicações, o Parlamento e o Governo. Seus dirigentes freqüentemente pediam audiências ao ministro ou seus subordinados, aos parlamentares e seus assistentes, levando pedidos e propostas. Além de pressionar diretamente essas pessoas, o Fórum ainda utilizava a mídia para criticar as ações – ou falta de ações – do Governo, do Ministério e do Parlamento, com relação à estrutura, conduta e regulação da indústria da TV. Eram também freqüentadores habituais das audiências e consultas públicas convocadas pelo Ministério das Comunicações ou pelo Parlamento.

No final do século, antes de fenecer, o Fórum era composto de 35 organizações nacionais, cada uma tendo dezenas de entidades estaduais sob sua liderança. Além disso, havia 46 organizações regionais. Entre todas elas, duas eram de fundamental importância para a existência do Fórum: a Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj) e a Federação Intersindical dos Trabalhadores em Telecomunicações (Fittel). Ambas eram forças poderosas dentro do Fórum e organizações bem estabelecidas em termos nacionais.

A Fenaj foi o principal suporte e a organizadora do Fórum. Todas as formulações ideológicas e políticas que o Fórum expressou foram originalmente formulações da Fenaj. A posição favorável à presença do capital estrangeiro no setor das telecomunicações e a interpretação mais flexível de serviço público, por exemplo, nasceram na Fenaj. E foi dela que também surgiu a postura do Fórum defendendo a garantia do acesso universal aos serviços públicos, como forma objetiva e realista de defender o interesse público.

A Fittel, por sua vez, se fez uma oponente às posições da Fenaj, considerando-as liberais demais. Seu pensamento básico era que o monopólio estatal em todo tipo de serviço de telecomunicações era uma condição “natural” no setor. Em consequência, o monopólio seria a única maneira de evitar competição entre companhias, num negócio cujo interesse maior teria de ser a busca de universalização da prestação dos serviços e não o aumento dos lucros. A Fittel não queria políticas orientadas para o mercado no setor das telecomunicações porque considerava que sempre beneficiavam os que podem pagar - grandes empresas e pessoas mais ricas da sociedade. Para a Fittel, não só linhas telefônicas, mas também as novas tecnologias em telecomunicações deveriam ser acessíveis para a maioria das pessoas, através de políticas orientadas pelo conceito de interesse público.

No período em que se discutia a regulamentação da TV a Cabo, a Fittel liderava uma forte facção do Fórum que tentou, inclusive, reverter o acordo alcançado com o parlamento, a Abert, a ABTA e a Telebrás. Não conseguiu minar o acordo mas seguindo suas proposições a Assembleia Geral do Fórum decidiu reabrir a negociação de algumas cláusulas da Lei e incluir três outros representantes na comissão de negociação, todos escolhidos entre os defensores de posições mais radicais.

Líderes no Fórum - como Daniel Herz, principal mentor do movimento, desde a formação da Frente, e Murilo Ramos, da Universidade de Brasília - argumentavam que a Fittel tinha uma compreensão ampla dos problemas da comunicação no Brasil mas isto era empanado por sua posição de empreender uma “guerra santa” pela preservação do monopólio estatal das telecomunicações. Os representantes da Fittel defendiam a posição de que qualquer serviço público deveria ser monopólio estatal e diziam acreditar que como os membros da Fittel são empregados de companhias de propriedade estatal, a entidade teria de ser defensora natural dos serviços públicos como setor reservado ao Estado ou a empresas estatais. De fato - Herz e Ramos argumentavam - esta formulação é corporativista e não defende o interesse público.

Em resumo, o Fórum continuou a ser um movimento, um processo de luta em permanente necessidade de negociações internas e reformulações de suas políticas, e não uma entidade estabelecida, consolidada. Sua articulação era politicamente muito elástica, e seu funcionamento dependia, fundamentalmente, das iniciativas da Fenaj. Da regulamentação da TV a cabo em diante, depois dos mais profundos desacordos com a Fittel, seu comportamento político passou a ser mais do que nunca condicionado por suas lutas internas.

A Igreja Católica

Embora dividida em facções de tendência conservadora e progressista, a Igreja Católica tem se envolvido no debate no processo de regulação da indústria da TV defendendo posições aparentemente consensuais entre as duas tendências. Pela razão óbvia de que é uma das instituições mais poderosas e politicamente ativas do Brasil, criou também uma rede católica de TV.

A igreja desempenha seu papel no processo de regulação por meio de pressões diretas a autoridades, através da poderosa Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), uma instituição muito influente, presente em todos os tipos de debates políticos no país. Esta entidade, no entanto, costuma colocar sua opinião em termos gerais e discutir a comunicação de massa como um todo. Mas tem freqüentemente analisado a indústria da TV. Seu braço específico na área foi a União Cristã Brasileira

de Comunicação (UCBC), por meio da qual desenvolveu atividades sistemáticas de reflexão e debate. Esta entidade publicou documentos e organizou consistentes discussões sobre o comportamento da mídia e a regulamentação da TV. Para a Assembléia Constituinte de 1987-1988, por exemplo, a UCBC perseguiu os seguintes objetivos no capítulo sobre comunicação social da Constituição:

A – Assegurar às pessoas o direito de acesso à mídia, e o direito de cooperativamente possuí-la, quebrando assim a tendência monopolista dos grupos econômicos e do Estado;

B – Assegurar o controle social dos produtos da mídia;

C – Assegurar a participação dos empregados da mídia na sua administração;

D – Dar suporte às propostas feitas pela Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação (Cf. Comunicarte, 1986, Campinas, vol.4, n.8, p.188-190).

A melhor síntese do pensamento da Igreja sobre o assunto, contudo, foi expresso em um artigo do Cardeal Dom Lucas Moreira Neves, que presidiu a CNBB, em meados dos anos 90. Examinando a programação das redes brasileiras de TV, no período imediatamente posterior ao assassinato de uma atriz de telenovelas pelo seu amante, também um ator, o Arcebispo Primaz do Brasil acusou as emissoras de apelar para os instintos mais baixos da humanidade. Dom Lucas listou nove pontos que deveriam ser sujeitos a correção, como falhas substanciais dos concessionários de TV:

1. Eles sistematicamente não cumprem as obrigações que são inerentes à concessão que lhes é feita: informar, educar, desenvolver a consciência, e entreter. Ansiosos por altas taxas de audiência e lucro, não atendem a necessidade fundamental da sociedade brasileira - a educação. Pelo contrário, o poder persuasivo da TV tem destruído os ganhos educacionais que as pessoas adquirem de outras fontes sociais.

2. Oferecem ao público, copiosamente, violência e pornografia. A primeira está presente principalmente em filmes; a segunda é disseminada através de todos os tipos de programa, até mesmo nas entrevistas

e propagandas. O cardeal concorda com alguns críticos na compreensão de que a televisão brasileira, com sua programação cheia de pornografia, está fazendo surgir uma geração de “voyeurs”.

3. Usam seu equipamento sofisticado para tornar os espectadores “imbecis”, na medida em que ofertam programas de comédia “idiotas”.

4. Estão demolindo valores morais autênticos e inalienáveis, sejam eles individuais, sociais, familiares, étnicos ou religiosos, ridicularizando-os ou destruindo-os na consciência das pessoas. Valores como amor, fidelidade, respeito mútuo, são diariamente transformados em deboche, dissolução moral, adultério e incesto.

5. Pervertem crianças, a medida que transmitem programas de baixo nível moral, com péssimas linguagem e cenas, durante o horário televisivo infantil.

6. Ameaçam a vida humana, a media que publicizam, justificam e mesmo incitam práticas de aborto.

7. Disseminam as mais estranhas idéias, crenças, práticas e ritos, inclusive magia negra, satanismo, danosos para o equilíbrio psicológico dos seres humanos.

8. Encorajam as pessoas, inclusive adolescentes, a se comportarem antieticamente, na medida em que valorizam a astúcia, o roubo, o dinheiro fácil e a fraude. As novelas, por exemplo, raramente mostram crianças de rua, sem teto, desempregados e pessoas marginalizadas. Ao invés disso, apresentam as aventuras de uma burguesia decadente como um modelo ideal de vida para uma população empobrecida.

9. Estimulam a violência (Cf. Jornal do Brasil, 13.01.93).

O Ministério das Comunicações

O Ministério das Comunicações foi criado pela ditadura militar em 1967 e edificou uma cultura organizacional muito forte. O objetivo dos militares era construir uma poderosa infra-estrutura estatal de telecomunicações no país, sendo o ministério o incontestável formulador e implementador das políticas para o setor. Como braços executivos, o Ministério tinha à sua disposição a Telebrás e a Embratel, companhias sob seu controle e direcionadas à execução de serviços de telecomunicação domésticos e internacionais, respectivamente.

O ministério podia bloquear ou atender, a seu critério, os interesses de quaisquer grupos econômicos e políticos, através do domínio dos processos de licenciamento e da emissão de atos regulatórios fixando procedimentos, normas e padrões técnicos e de comportamento.

Contudo, a partir da Constituição de 1988, tanto permissões quanto concessões de radiodifusão passaram a ser revistas pelo Parlamento. Começa aí a “*débañle*” do Ministério das Comunicações. Em 1990, foi transformado numa Secretaria Nacional, subordinada ao Ministério da Infra-estrutura. Dois anos depois, este último foi dividido em três ministérios, e a Secretaria Nacional de Comunicações foi transferida para um deles - o novo Ministério dos Transportes e Comunicações. Em 1993, o último foi dividido em dois ministérios, sendo que a Secretaria Nacional de Comunicações voltou a ser transformada em Ministério das Comunicações. A estrutura do novo Ministério incluía três secretarias: Licenciamento e Supervisão, Administração de Freqüências de Rádio e Serviços de Comunicações. Tanto a Telebrás, companhia estatal responsável pelo monopólio nacional dos serviços de telecomunicações, quanto a Embratel, também uma companhia estatal mas direcionada à monopolização de longa distância e serviços de telecomunicações internacional e de satélite, permaneceram sob o comando do Ministério.

A desestruturação e reestruturação institucionais, a perda de pessoal qualificado e de patrimônio, e a redução de poder devastaram a poderosa estrutura criada pelos militares em 1967. Cerca de 120 engenheiros eletrônicos de alto nível, mais da metade do seu staff de especialistas graduados e pós-graduados, deixaram o Ministério em 1991 e 1992. Em 1994, seus dois mais influentes e inovadores engenheiros saíram, um para uma empresa privada, outro para uma organização internacional de telecomunicações (Cf. Pay TV, Maio de 1994, p.3). Juntos, eles tinham sido responsáveis, a partir de 1991, por algumas inovações importantes nos processos político-administrativos do Ministério. Foram eles, por exemplo, que iniciaram o uso de consultas e audiências públicas a respeito de propostas e decisões do Ministério, a primeira das quais sobre licenciamento de TV por assinatura.

Outro sinal da fragilidade do poder do Ministério era o fato de que, embora inundado com cerca de 4.500 solicitações de concessão de rá-

dio e TV, não era capaz de dar-lhes resposta. A análise de solicitações deste tipo tinha sido suspensa pelo presidente, em 1990, aguardando proposta do Ministério sobre os critérios de seleção. No final de 1994, finalmente, propôs que as concessões fossem feitas através de uma loteria entre aqueles que possuíam os padrões técnicos e financeiros fixados pelo Ministério. Esta “nova” idéia era, de fato, a mesma que a Secretaria Nacional de Comunicação apresentou em 1991, e que tinha sido recusada liminarmente pelo Congresso Nacional e pelo Presidente.

Os executivos de alto nível que controlavam o Ministério das Comunicações argüíam que a Assembléia Constituinte de 1987-1988 tornou constitucionais algumas distorções contidas no Código Nacional de Telecomunicações e legislação subsequente. O programa *A Voz dos Brasil*, compulsoriamente transmitida por todas as estações de rádio, e a proibição de empresas serem sócias de concessionárias de rádio e TV são citados como exemplos importantes destas distorções. Alegavam que os serviços de telecomunicações evoluem rapidamente em consequência do desenvolvimento tecnológico e, no caso da radiodifusão, também em razão de mudanças sociais, econômicas e culturais. Assim sendo, os dispositivos constitucionais referentes a este tema deveriam ter uma visão de mais longo prazo e não criar obstáculos a que o Congresso Nacional pudesse ter flexibilidade para legislar de acordo com aquele desenvolvimento, sem necessitar de rever a Constituição. Como foi redigida, esta última deverá sofrer revisão e adaptação muito freqüentemente. Igualmente, deveria ter sido dada mais liberdade ao poder executivo para que pudesse rapidamente executar mudanças e negociar investimentos nacionais e estrangeiros no setor.

Os executivos do Minicom argumentavam que, devido ao monopólio estatal, o Brasil estava investindo menos da metade do que era necessário em serviços de telecomunicações. A principal razão disso era a Constituição, que não permitia até então capital privado no setor, supondo-se, portanto, que as necessidades de investimento deveriam ser totalmente sustentadas pelo orçamento nacional. O que, obviamente, era impossível. O correto seria permitir o investimento de capital privado nacional e internacional, inclusive em parceria com o governo. A Constituição deveria ter estabelecido o monopólio para planejamento,

administração e controle de distribuição de rádio-frequências, mas não para seu uso.

O papel do Ministério das Comunicações deveria ser o de regular e supervisionar todo o sistema. Assim, tanto o serviço de radiodifusão quanto o de TV por assinatura deveriam ser meramente autorizados pelo poder executivo, e somente quando necessário ao interesse público nacional e internacional, o Ministério interferiria no setor.

Sua compreensão era de que o setor de telecomunicações é muito mais dinâmico do que os monopólios estatais podem ser. Este foi o principal motivo porque o modelo monopolista no Brasil levou à estagnação, enquanto que a competição e a parceria entre as iniciativas pública e privada poderia ter levado a um desenvolvimento muito mais rápido. Em 1993, o Brasil tinha apenas sete linhas telefônicas por cada 100 habitantes, o que o colocava na 42ª posição no plano internacional e na 10ª posição na América Latina. Serviços de telefonia alcançavam somente 2% das propriedades rurais, 19.1% das residências e 53.7% dos estabelecimentos comerciais. Em meados dos anos 90 existiam 10 milhões de solicitações de linhas telefônicas, mas o Estado não tinha dinheiro para investir no setor.

Eles ainda destacavam que o corporativismo era dominante nas empresas estatais e que somente após serem privatizadas ou, no mínimo, o monopólio estatal ser flexibilizado, a Telebrás e a Embratel poderiam prover o país de serviços de telecomunicações condizentes com suas necessidades.

Assim que a revisão constitucional tentada em 1993-94 falhou, as esperanças do Ministério dirigiram-se para o Supremo Tribunal Federal, que estava julgando o Decreto 177, de 1988, cujo conteúdo tratava dos serviços limitados de telecomunicações. Este Decreto permitia parcerias entre governo e companhias privadas nacionais para a implantação de redes de cabos e exploração de serviços não obrigatoriamente disponíveis para o público. O Supremo, contudo, determinou sua suspensão, alegando inconstitucionalidade.

Ainda assim, no final de novembro de 1994 o Ministério das Comunicações anunciou que a Telebrás iniciaria a celebração de parcerias com companhias privadas, inicialmente em seis Estados: Rio de Janeiro,

Bahia, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Minas Gerais e São Paulo (Cf. O Globo, 26.11.96, p.10).

Os executivos do Ministério das Comunicações acreditavam que a quebra do monopólio estatal das telecomunicações era inevitável e que aconteceria mais cedo ou mais tarde, durante a segunda metade dos 90. A melhor forma para o país, então, seria se comportar como a maioria dos países do mundo, onde a parceria entre Estado e empresas privadas estava sendo incrementada. Esta seria a única forma de implementar investimentos visando ampliar a oferta de serviços de telecomunicações à sociedade. Como uma concessão aos radicais monopolistas, concordavam em sustentar o monopólio estatal, mas somente - como acontece com serviços de TV - como um direito do Estado de escolher quais companhias privadas podem explorar os serviços de telecomunicações.

No que se refere à obrigatoriedade de revisão das concessões de rádio e TV pelo Congresso Nacional, prevista na Constituição, argumentavam não haver qualquer razão para diferenciar estes serviços dos de telefonia, energia, água e outros de utilidade pública. Sob a Constituição todos estes serviços devem ser licenciados pelo governo e, portanto, ou todas ou nenhuma concessão relativa a estes serviços deveriam ser revistas no Parlamento, após aprovação pelo poder executivo.

O Minicom favorecia o estímulo de redes regionais de radiodifusão e afirmava estar determinado a garantir “*transponders*” aos grupos que exploravam aqueles serviços. Seguindo esta política, ajudaram a construir, até o ano 2000, mais de uma dezena de redes regionais no Brasil.

A Telebrás e a Embratel tinham alcançado, ainda no tempo do regime militar, autonomia relativa frente ao governo central. Comportavam-se como corporações autônomas, zelosas de seus papéis como “monopólios estatais estratégicos”, “patrimônio do povo brasileiro” e “defensoras do interesse público no setor das telecomunicações”.

Na verdade, a Telebrás e a Embratel eram, até a aprovação da Lei Geral das Telecomunicações, em 1996, mais organizadas do que o próprio Ministério das Comunicações, e haviam desenvolvido um forte senso de auto-defesa contra qualquer proposta de revisão constitucional do seu *status* como monopólios estatais de telecomunicações. Havia investido

firmemente no desenvolvimento de técnicos de alto nível, e alcançado melhor condição técnica e financeira do que o Ministério para formular e implementar políticas. De fato, muitos tecnocratas qualificados na estrutura do Ministério eram, originalmente, técnicos daquela companhias.

Ambas eram comumente acusadas de terem excesso de funcionários e técnicos, todos detentores de privilégios corporativos e altamente remunerados, mesmo quando comparados com os de outras companhias estatais, como, por exemplo, a Petrobrás. Um dos seus privilégios era o de não poderem ser demitidos após cinco anos de trabalho. Com escritórios espalhados por todo o país, as duas companhias juntas tinham mais de 90.000 trabalhadores bem pagos e relativamente bem preparados, a maioria deles com forte espírito corporativo. Sua cultura organizacional era francamente monopolista. Em consequência, eram tão detestadas e denunciadas por uns quanto amadas e defendidas por outros.

O pensamento predominante nas duas companhias era em grande parte o mesmo dos sindicatos que organizavam seus empregados. Ainda que seus diretores fossem nomeados pelo Presidente da República, eram muitas vezes escolhidos entre os seus técnicos ou, se este não fosse o caso, os “forasteiros” nada podiam fazer contra a compacta cortina de pessoal cerradamente unificados e encrustados em todos os níveis da estrutura administrativa das duas empresas.

Em 1994, após o fracasso da revisão da Constituição de 1988, que poderia ter flexibilizado o monopólio estatal das telecomunicações, a Embratel e a Telebrás ficaram muito fortalecidas. No caso de regulamentação da TV a cabo, por exemplo, depois de um rápido progresso e concordância das partes em quase todas as matérias negociadas, o acordo foi paralisado, em abril de 1994, por causa da inflexibilidade da Telebrás. A companhia queria monopolizar tanto a construção e exploração das redes de cabos quanto os procedimentos operacionais entre programadores e assinantes. Somente mais tarde ela concordou em aceitar a existência de operadoras privadas, mas ainda assim desde que não pudessem construir suas próprias redes.

O raciocínio dos dirigentes e técnicos da Telebrás era baseado na compreensão de que, com a evolução tecnológica das redes, uma rede

exclusiva para TV a cabo não iria existir. Seria muito caro ter uma rede para TV a cabo e outra para os outros serviços de telecomunicações. Seria como construir diversas redes elétricas para servir separadamente a geladeira, o televisor, o aspirador de pó, etc., em cada residência. Num futuro próximo, segundo afirmavam, ao invés da rede de TV a cabo ser usada para outros serviços será o contrário: uma moderna rede nacional de telecomunicações, baseada em fibra ótica e digitalização, será usada para qualquer serviço de telecomunicações, inclusive TV a cabo (Cf. Documento da Telebrás sobre Regulamentação da TV a Cabo, Brasília, abril de 1993). Como consequência deste desenvolvimento tecnológico, eles pensavam que seria atribuição exclusiva da Telebrás a transmissão e distribuição de sinais de TV via cabo. Também pensavam que se fosse permitido a companhias privadas construir suas próprias redes de cabos elas inevitavelmente as usariam para outros serviços, e, como natural consequência, quebrariam o monopólio estatal das telecomunicações.

A cultura organizacional da Embratel e da Telebrás era permeada pelo senso de missão nacional, isto é, de prover a infra-estrutura dos serviços de telecomunicações no Brasil. Esta missão era perseguida em duas direções: uma econômica, para construir a infra-estrutura, e outra política, para garantir a todos os segmentos da sociedade acesso a esta infra-estrutura. Assim, estas companhias seriam - de acordo com suas próprias formulações - não somente responsáveis por prover os meios de transmissão, mas também pela garantia do uso democrático e transparente da infra-estrutura que detinham em nome do povo brasileiro (Cf. Revista da Abert, abril de 1993, p.1-12).

Embora fossem parte do poder executivo, de onde vinha a nomeação dos seus diretores e também os seus subsídios financeiros, Telebrás e Embratel gozavam, no final de suas vidas, de significativo nível de autonomia frente ao Ministério das Comunicações.

O Parlamento

Conhecer o pensamento do Congresso Nacional, na primeira legislatura pós-Constituinte, à época em que se discutia o projeto de Lei regulando a TV a Cabo, sobre aquele assunto especificamente e sobre a regulação dos serviços de TV, de maneira geral era uma missão

muito difícil. O primeiro problema era o número de partidos lá representados: 15 deles tinham obtido votos suficientes nas eleições de 1990 para integrar o Parlamento. Em 1994, depois de fusões e divisões tinham passado a ser 18. A maioria não cultivava qualquer ideologia ou proposta política. Agremiações como Partido de Representação Popular-PRP, Partido de Reconstrução Nacional-PRN, Partido Social Cristão-PSC, Partido Social Democrático-PSD, e Partido Municipalista Nacional-PMN eram tidos como instrumentos para negociações de vantagens eleitorais e econômicas. Os outros podiam ser divididos em três grandes grupos:

1. Partido Popular Brasileiro-PPB, Partido Trabalhista Brasileiro-PTB, Partido Liberal-PL e o Partido da Frente Liberal-PFL situavam-se à direita do espectro ideológico.

2. Partido do Movimento Democrático Brasileiro-PMDB e Partido Social Democrático Brasileiro-PSDB, estavam no centro-esquerda do espectro.

3. Partido dos Trabalhadores-PT, Partido Verde-PV, Partido Democrático Trabalhista-PDT, Partido Socialista Brasileiro-PSB, Partido Comunista do Brasil-PCdoB, e Partido Popular Socialista-PPS estavam na esquerda do espectro ideológico.

No que se refere aos processos regulatórios da indústria da TV, não há dúvidas de que o primeiro grupo, e grande parte do PMDB – pertencente ao segundo grupo – constituíam o território político onde as propostas e idéias da Abert - Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e TV, eram dominantes. Estes partidos nunca tinham divulgado qualquer posição oficial sobre o assunto, mas votavam sempre de acordo com os interesses da Abert. Ninguém questionava o fato de que quase todos os parlamentares que estavam direta ou indiretamente ligados a companhias de radiodifusão eram membros destes partidos. É, então, lógico, que existisse uma confluência de interesses entre a Abert e parlamentares do PFL, PPB, PTB, PL e parte do PMDB. Juntos, estes partidos tinham 328 dos 513 deputados federais e 58 dos 81 senadores.

Os partidos de centro-esquerda do espectro - PSDB e PMDB – eram claramente divididos em três grupos diferentes, quando se tratava de serviços de rádio e TV. No caso do PMDB, como dissemos, havia

muitos parlamentares comprometidos com a Abert. Os demais membros daquele partido se aproximavam muito das proposições do PSDB. Este, por sua vez, nunca deu a conhecer uma posição oficial quanto à regulação da indústria da TV, mas o Presidente da República, seu mais importante filiado, declarava publicamente sua posição favorável ao cumprimento do estabelecido na Constituição de 1988. E foi um influente parlamentar do PSDB, Arthur da Távola, quem liderou a negociação final do capítulo – artigos 220 a 224 - referente à Comunicação Social, na Assembléia Constituinte.

Finalmente, havia o grupo dos partidos de esquerda, constituído do PT, PV, PDT, PSB, PCdoB e PPS. No concernente à regulamentação da indústria da TV eram, de maneira geral, liderados pelo Partido dos Trabalhadores - PT, o mais importante e o que possuía mais parlamentares. Juntos tinham cerca de 100 deputados federais (49 dos quais representantes do PT) e 10 senadores (5 deles, membros do PT).

Como o primeiro grupo de partidos era claramente comprometido com a Abert, e como já analisamos o pensamento desta, vamos conhecer agora as propostas dos outros dois grupos. Isto significa analisar o posicionamento explícito dos partidos que divulgaram documentos ou fizeram declarações programáticas a respeito da matéria. Nesta situação estavam, no segundo grupo, o PSDB, através das propostas do Presidente da República; e no terceiro grupo, o PDT e o PT, através dos manifestos e programas de governo que divulgaram para as eleições nacionais de 1994.

O Partido Social-Democrata Brasileiro - PSDB

As posições deste partido eram muito importantes porque o Presidente da República era um dos seus membros. Como os processos de decisão e implementação do governo brasileiro, no setor da indústria da TV, são extremamente centralizados na figura do presidente, a forma como as coisas são encaminhadas depende muito dele.

O Presidente não falou sobre a indústria da TV durante a campanha, mas numa entrevista a uma revista especializada (Cf. Tela Viva, agosto de 1994, p.10-11), dois meses antes das eleições, defendeu firmemente os dispositivos constitucionais relativos ao setor, declaran-

do claramente seu compromisso com a Carta Magna. Para ele, deveria haver um equilíbrio entre concessões estatais, privadas e públicas, como requer a Constituição. Disse concordar também com os 15 anos de concessão de estações de TV, como foi estabelecido pelo Código Nacional de Telecomunicações e o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, e confirmado pela Constituição de 1988.

Fernando Henrique destacou que, em termos gerais, a coisa mais importante a fazer no setor seria a implementação dos dispositivos constantes na Constituição para que se conseguisse maior independência e pluralismo no campo das telecomunicações e dos serviços de TV. Uma inovativa interpretação do Conselho de Comunicação Social foi talvez o mais importante aspecto de sua entrevista. Para ele, este Conselho deveria ser o locus para uma parceria entre Congresso Nacional, Governo e sociedade civil, no que respeita às políticas para a indústria da TV.

Afirmou pensar que o governo poderia manter-se proprietário tanto da Radiobrás quanto do sistema de TV educativa, e assegurou que iria sustentar a política tradicional que o Brasil vinha desenvolvendo com este último: uma programação voltada fortemente para a cultura e a educação, atingindo crescentemente regiões e temas que os serviços de TV privada não alcançam nem transmitem, por razões comerciais.

Com relação à TV por assinatura, disse ter achado os regulamentos de TV a cabo e de MMDS, que se encontravam naquele momento sob análise do Congresso Nacional, como atos de fundamental importância, particularmente porque iriam regularizar situações “de fato”. Ambas substituiriam regulamentações transitórias e ilegais, que tinham sido elaboradas pelo Ministério das Comunicações, no governo anterior. Ele destacou a parceria entre a Telebrás e as companhias privadas para a ampliação da rede como o mais importante ganho da nova legislação.

Declarando-se contra o bloqueio do mercado nacional aos investidores estrangeiros, o Presidente argumentou que a capacidade de produção e a matriz cultural do país poderiam perfeitamente suportar competição internacional nesta área. O que é bom para o Brasil, ele disse, é dar ao povo maiores opções de escolha.

O Partido Democrático Trabalhista - PDT

Baseado quase que totalmente nos dispositivos da Constituição de 1988, o manifesto do PDT relativo à Democratização da Comunicação era mais um relato sobre a realidade da organização da mídia do que um conjunto de propostas para o setor. Era possível, contudo, identificar claramente no documento algumas proposições relativas à indústria da TV.

O partido defendia a instalação urgente do Conselho de Comunicação Social e o queria para reorganizar todo o sistema de comunicação brasileiro. A regulamentação da TV a cabo deveria ser matéria de lei específica, através da qual o Parlamento reservaria canais para objetivos culturais, políticos e sociais. O partido considerava a implementação da TV a cabo no Brasil como o primeiro passo na estrutura básica para a sociedade da informação. O Brasil estava então, segundo acreditava o PDT, atrasado no mínimo 20 anos no negócio da TV a cabo. Tinha, portanto, de correr para começar a trabalhar com ISDN (Redes Digitais de Serviços Integrados), entre outras tecnologias novas. Defendendo o monopólio estatal das telecomunicações, o partido declarava-se contra a proposta de a nova lei de TV a cabo entregar a exploração do serviço à companhias privadas.

No que se referia à propriedade cruzada de meios de comunicação de massa, o PDT sustentava a proposta de proibir qualquer grupo econômico de explorar rádio, jornais, revistas e televisão, ao mesmo tempo. Além do mais, propunha a fixação de 30% como porcentagem máxima da mídia existente em um Estado ou em todo o país sob controle de um único grupo econômico. Propunha também que estações de TV comunitárias de baixo poder fossem exploradas por organizações sem fins lucrativos, e que tivessem o direito de transmitir alguns de seus programas na programação das emissoras privadas.

Com relação a redes de TV, este partido advogava que elas deveriam ser permitidas a usar somente 60% da sua programação em base nacional, mas metade disso deveria ser proveniente de produtoras independentes. Os 40% restantes deveriam ser ocupados com "programas regionais de cultura, artes e notícias".

O Partido dos Trabalhadores - PT

Apesar de ter obtido somente 27% dos votos nas eleições presidenciais de 1994, contra os 54% que o candidato vencedor do PSDB teve, o PT vinha sendo um partido político extremamente ativo e era, no final do século XX muito influente em muitas organizações da sociedade civil brasileira. Era o mais forte dos partidos, na esquerda do espectro ideológico da vida partidária do país.

Como consequência, seu manifesto é o que apresenta as mais detalhadas propostas para o campo da comunicação de massa, do qual podemos extrair as seguintes como as mais diretamente conectadas à regulação da indústria da TV:

A – Proibição de propriedade cruzada de meios de comunicação de massa;

B – Como o PDT, também propõe que somente 60% da programação de rádio e TV deve ser transmitida em rede, sendo metade desta porcentagem originada em produtores independentes; os 40% restantes devem ser preenchidas com programas regionais culturais, artísticos e de notícias;

C – Elaboração de lei para proibir oligopólio no setor;

D – Regulamentação da programação de rádio e TV para assegurar: mais tempo para programas locais; equilíbrio entre cultura, notícias e publicidade; acesso de pessoas comuns aos programas de rádio e TV;

E – Redução do tempo de concessão para quatro anos, fazendo coincidir com cada período legislativo do Parlamento;

F – Reserva de 30% dos canais de TV para redes de serviço público;

G – Garantia de um canal de TV para cada um dos 5 mil municípios brasileiros;

H – Elaboração de um novo Código Nacional de Telecomunicações;

I – Estabelecimento de um sistema público de comunicação de massa, de propriedade do Estado e de organizações sociais e controlado por conselhos nacionais, estaduais e locais. Estes últimos compostos de membros do Governo, Parlamento, Judiciário, empresários, trabalhadores, partidos políticos, universidades, instituições científicas, jornalistas, artistas, todos eleitos pelos poderes legislativos federal, estadual e

municipal, respectivamente. O sistema seria sustentado por um fundo financeiro constituído por, entre outros fontes, dotações do tesouro nacional, taxaço dos lucros das empresas concessionárias de rádio e TV e agências de propaganda, além de percentual da verba destinada à publicidade do Governo.

Conclusão

A principal conclusão sobre o novo ambiente regulatório da TV brasileira, surgido no final do século XX, é que houve uma inequívoca mudança no que se refere a quem estava presente no debate e quem estava trabalhando com o Parlamento e com o Governo nesta tarefa. Os atores nesse cenário não eram muitos, mas representavam as principais tendências ideológicas que existiam na sociedade brasileira. Havia também combinações claras entre interesses econômicos e políticos, que agiam como liames através dos variados grupos.

Traçando essas combinações, podemos assumir que havia dois grandes grupos de atores, um liderado pelo Fórum pela Democratização da Comunicação, o outro pela Abert. É verdade que havia divergências dentro deles, mas uma tendência de acordo nas questões mais vitais era claramente demonstrada pelo pensamento de cada um deles. Vejamos quais eram suas posições no final dos anos 90:

A – A Abert defendia o império do livre mercado no setor, com a indústria nas mãos de interesses privados, e o poder executivo administrando o espectro eletromagnético; também sustentava uma revisão constitucional para remover da Constituição tudo que se refere à regulação da radiodifusão, retornando ao poder executivo a prerrogativa exclusiva de regulamentar e licenciar a indústria.

B – O Fórum pela Democratização da Comunicação sustentava um mercado socialmente orientado, com a indústria explorada por entidades privadas, estatais e públicas, os poderes legislativo e executivo como agentes ativos na feitura de políticas para o setor; defendia, igualmente, o cumprimento de todos os dispositivos constitucionais sobre a matéria, e o reforço do poder legislativo como regulador e licenciador da indústria.

Existe uma questão conceitual que dá suporte às duas posições mais contraditórias entre eles, que é a relativa à interferência estatal na indústria da TV. Abert e ABTA, de um lado, queriam que o Estado apenas administrasse o espectro eletromagnético e os canais de satélite, e, em consequência, o papel do Estado estaria restrito à concessão de frequências e canais onde companhias de TV poderiam operar. A Abert dizia que isto é o que seria de se esperar do Estado num regime democrático. A partir deste conceito, a radiodifusão não deveria ser considerada um serviço público a ser prestado aos cidadãos diretamente pelo Estado ou por concessões do último a companhias privadas. Deveria, isto sim, ser regulamentado como serviço privado para operação do qual o Estado garantiria a frequência (Cf. Meio e Mensagem, 27.09.93).

O Fórum pela Democratização da Comunicação, por outro lado, sustentava que, como as frequências eletromagnéticas são propriedade pública, serviços de TV são naturalmente serviços públicos, e não privados. Este é o motivo pelo qual quem quer operar uma emissora de TV tem de requerer uma concessão. Para o Fórum, o Estado é um agente central no setor para não só conceder frequências, mas igualmente para assegurar o atendimento de necessidades sociais básicas como a pluralidade das fontes, e impedir a formação de monopólios e oligopólios.

Como vimos, o Fórum, após concluir as negociações relativas à regulamentação da TV a Cabo, passou a aprofundar suas propostas relativas ao controle público - ao invés de estatal - da mídia. Sua formulação principal a respeito dizia que poderosos colegiados públicos, administrados pelas organizações da sociedade civil e encarregados do controle da indústria da TV, são mais social e politicamente aceitáveis do que o controle dos serviços de rádio e TV diretamente pelo Estado.

Foi em torno dessas posturas dos principais atores no ambiente regulatório que outras organizações assumiram posição. O Ministério das Comunicações concordava com a Abert em todas as questões. A ABTA, por sua vez, era mais cautelosa: declarava-se inquestionavelmente a favor do livre mercado e da predominância de interesses privados no setor, mas - como mostraremos no próximo capítulo - aceitava a posição do Fórum no que se referia ao poder do Congresso para licenciar e

regulamentar a indústria, e também no que dizia respeito ao cumprimento dos dispositivos constitucionais. De fato, a ABTA participou ativamente da negociação da Lei do Cabo e sancionou explicitamente o processo legislativo e a proposta de interferência do Conselho de Comunicação Social na regulamentação e licenciamento dos serviços de TV a cabo.

Finalmente, o Parlamento. Como já foi dito, a maioria dos parlamentares era ligada aos partidos conservadores e ao PMDB, e, conseqüentemente, seguiam as posições da Abert. Não todos, mas vários deles, eram sócios de membros da Abert. O pensamento dos parlamentares de centro e centro-esquerda - que estavam no PSDB e parte do PMDB - podia ser considerado como muito bem representado pelas posições externadas pelo Presidente da República na entrevista que comentamos anteriormente. Isso significa que defendiam o cumprimento da Constituição, com o poder legislativo detendo o poder de regulamentar e licenciar os serviços, predominância da iniciativa privada na exploração dos serviços de TV, e estações públicas e estatais de TV complementarmente operando em um modo não-comercial.

As desavenças entre os dois principais grupos de interesse - o Fórum e a Abert - ocorreram em várias ocasiões, particularmente no que se refere à regulamentação do Conselho de Comunicação Social e nas Resoluções da Câmara e do Senado sobre a revisão de concessões de rádio e TV. Em ambos os casos, a Abert esteve consciente que elas eram inevitáveis, na medida em que eram disposições constitucionais, mas também sabia que nada aconteceria a partir daqueles documentos. Embora seus representantes os tenham discutido e aprovado seu texto final, a Abert estava - e ainda continua - explicitamente contra a existência do Conselho e a revisão de concessões pelo Parlamento.

O Fórum, por sua vez, desenvolveu, durante a década de 90, uma alta e respeitada performance, abandonando suas propostas radicais e improdutivas sobre desprivatização de toda a mídia, e substituindo-as por uma firme advocacia do seu controle público. Particularmente no caso do Decreto 177 e a subsequente Portaria 43, que regulamentou os serviços de MMDs, a disposição de luta e a correta formulação do problema foram decisivas na suas revogações.

Sobre o Fórum ressalte-se que não só mudou de posições muito radicais para outras mais sensíveis e objetivas, como também aperfeiçoou continuamente estas últimas. Seu manifesto para os anos seguintes à regulação da TV a cabo, ao invés de solicitar a extinção da propriedade privada na exploração da mídia, propôs, entre outras idéias: novas relações e busca de consenso entre Estado, empresas privadas e sociedade, para reestruturar a mídia e redefinir os papéis culturais, políticos e econômicos dos meios de comunicação de massa; controle público da mídia, através de métodos não-burocráticos ou censoriais; mais competitividade comercial; mais produtividade para empresas e entidades que atuam no setor; e intenso estímulo para a pluralidade de expressão (Cf. Bases de um Programa para a Democratização da Comunicação no Brasil, Fenaj, Brasília, Brasil, 1994).

No final do século, embora em período de baixa mobilização, o Fórum tinha como idéia predominante permear todo o sistema de comunicação de massa brasileiro com uma lógica pública, ou seja, colocar toda a mídia em uma esfera pública democrática e pluralista. Esperava que esta esfera pública fosse flexível o suficiente para abranger e sustentar conflitos e disputas. A avaliação permanente das relações de poder permitiriam que a esfera pública fosse efetivamente representativa da real distribuição de poder na sociedade. Uma esfera pública operando assim também garantiria legitimidade às ações do Estado, incluindo suas ações coercitivas, vez que estariam sustentadas não por decisões arbitrárias ou normas formais mas por um consenso democraticamente alcançado.

Em termos práticos, essas considerações significam que não importa quem seja o proprietário, se o Estado, investidores privados ou entidades públicas. O que importa é a existência do controle público em todas as companhias, através de instituições públicas e democráticas, onde o interesse público seja predominante.

O futuro do Fórum depende de como os grupos que o constituíram vão tratar suas divergências. Fittel e Fenaj, as mais poderosas entidades dentre aquelas que têm sustentado o Fórum, possuem algumas posições em comum, mas também têm sérias divergências. Concorram melhor em questões gerais e discursivas, como a luta contra as

posições da Abert ou contra o monopólio virtual da Rede Globo. Os desacordos aparecem quando se sentam à mesa de negociações e têm que formular propostas concretas e produzir regulamentos e políticas.

Na próxima seção, vamos ver que, no caso da regulação da TV a cabo, por exemplo, onde o Fórum teve papel extremamente importante, Fittel e Fenaj, em determinado momento, após longas negociações, entraram em desacordo e quebraram a unidade do Fórum.

Capítulo VII

O Processo Regulatório da TV a Cabo e seu Produto

Até o final do século XX somente um documento legal relativo à indústria da TV no Brasil foi abertamente discutido e submetido a pressões multidirecionais da sociedade. Este é o caso da lei que regulamenta os serviços de TV a cabo no país, aprovada pelo Congresso Nacional no final de 1994, assinada pelo Presidente em 6 de janeiro de 1995, e posteriormente regulamentada pelo Ministério das Comunicações. A elaboração e a negociação desta lei constituíram um processo pelo qual os principais grupos de interesse atuando no ambiente regulador desta atividade econômica construíram novos procedimentos regulatórios para serviços de televisão no Brasil.

Pela primeira vez na história da regulação de serviços de TV o Congresso Nacional foi suprido com um anteprojeto de Lei elaborado para servir ao debate público, coordenou as negociações entre as partes, e ao final levou à deliberação das lideranças dos partidos no Congresso uma versão pronta e virtualmente consensual. Aprovada pela unanimidade das lideranças partidárias, a Lei expressa um acordo entre o Estado, investidores privados - representados pela Associação Brasileira de TV por Assinatura - e um conjunto de entidades civis agrupadas no Fórum pela Democratização da Comunicação, este último aceito como expressando o interesse da sociedade civil.

Este capítulo busca compreender o processo de regulação da TV a cabo no Brasil e o que isto significou para a construção e sedimentação de procedimentos democráticos e abertos no ambiente regulatório deste setor industrial. Como tentaremos demonstrar, tal processo, inovativo por si mesmo, também o foi tanto em termos de atores participantes quanto do conteúdo alcançado. Dele resultaram, contudo, alguns pontos polêmicos, como é o caso, por exemplo, do princípio da rede única e da não fixação de limite ao número de concessões que um só operador pode controlar. Além disso, a nova Lei produziu uma mudança estrutural na indústria brasileira de televisão, ao permitir o ingresso do capital estrangeiro (até 49%) numa área em que tradicio-

nalmente tanto os investimentos quanto os quadros de pessoal – diretores, gerentes e mesmo simples funcionários - eram reservados exclusivamente a brasileiros natos.

Prelúdio à Batalha Principal

Alguns documentos legais, que precederam a regulação dos serviços de TV a cabo, devem ser mencionados antes de analisarmos o processo regulatório e o conteúdo alcançado através deste último. Tais documentos foram o campo inicial de luta onde os atores ensaiaram seu poder de fogo antes de travarem a batalha principal. Constituindo-se basicamente nos principais dentre os primeiros passos tomados pelo governo, visando regulamentar o setor de TV por subscrição, esses Decretos e Portarias ajudaram a caracterizar os cenários político e institucional nos quais aqueles atores tinham de desempenhar seus papéis. Vamos examiná-los.

TVA - Serviços Especiais de TV por Assinatura

Primeiro serviço não-convencional de TV explorado no Brasil, o TVA-Serviços Especiais de TV por Assinatura foi regulamentado pelo Decreto 95.744, de 23.02.88, como um serviço de telecomunicações destinado à distribuição de sons e imagens para assinantes, através de sinais codificados. Tal regulamentação atendeu o interesse de pequenas empresas que vinham explorando antenas comunitárias em áreas geográficas com problemas de recepção de sinais das emissoras de TV. As primeiras licenças foram autorizadas em abril de 1988, apenas dois meses após a publicação do Decreto. Cada empresa podia dispor de apenas um canal por área geográfica.

Contestado por alguns parlamentares como inconstitucional, aquele Decreto foi objeto de consulta a Consultoria Geral da República. Em seu parecer os juristas do governo afirmaram que o serviço de TVA deveria ser entendido como um serviço especial de telecomunicações, previsto no Código Brasileiro de Telecomunicações, sendo sua regulamentação da competência exclusiva do poder executivo⁵³. Não havia, pois, inconstitucionalidade a ser argüida.

O assunto não teve maior repercussão, inclusive porque aquele tipo de serviço, devido ao fato de cada empresa poder distribuir apenas um canal para seus clientes, foi rapidamente considerado um negócio não-lucrativo.

DisTV - Distribuição de Sinais de TV por Meios Físicos

Em dezembro de 1988 o Ministério das Comunicações publicou a Portaria 250, através da qual regulamentou um novo serviço, na prática já existente. Tratava-se do DisTV, um serviço que usava decodificadores terrestres para receber sinais de satélites e distribuí-los para clientes, via cabo. Não eram autorizados, contudo, a produzir ou gerar programas. Além disso, eram obrigados a distribuir os sinais de todas as emissoras e retransmissoras da área, tanto em VHF quanto em UHF. Estavam também proibidos de alterar programas ou inserir sons e imagens entre eles.

A Portaria fazia uma importante abertura para as operadoras daquele serviço: quando os sinais de TV fossem distribuídos para 'comunidades fechadas' (conjuntos residenciais, prédios de apartamentos, shopping centers, hotéis, escolas etc.) poderiam ser acrescentados à programação programas próprios ou adquiridos de outros produtores. Ela também abria o mercado brasileiro para investidores estrangeiros, sob a única condição de que formassem e fizessem funcionar empresas no território brasileiro. Licenças de canais eram autorizadas direta e exclusivamente pelo Ministro das Comunicações, não necessitando de concessão pelo Presidente da República.

Tendo sua constitucionalidade argüida por parlamentares e pelo Fórum pela Democratização da Comunicação, a Portaria 250 foi suspensa em 1992, após serem autorizadas 103 licenças para exploração de serviços DisTV. A publicação da Portaria 36, suspendendo a Portaria 250, "até que os serviços de TV a cabo sejam regulamentados pelo Congresso Nacional", foi a primeira importante vitória do Fórum em sua campanha pelo estabelecimento de processos democráticos e abertos no setor. Como veremos adiante, a partir daí o curso da história começou a mudar.

MMDS - Multipoint Multichannel Distribution of TV Signals

O serviço de MMDS é operado através de um misto de ondas hertzianas e cabos. Sua primeira regulamentação ocorreu pelo Decreto 177, em 1991, que, na verdade, referia-se a atividades mais restritas chamadas Serviços Limitados de Telecomunicações, isto é, aqueles não disponíveis livremente para o público.

O Decreto 177 foi superado, em termos de MMDS, pela Portaria 43, publicada pelo Ministério das Comunicações, em 10.02.94. Ela é específica para este tipo de serviço de TV e foi o primeiro produto dos inovativos e democráticos processos decisórios implantados no Minicom por uma nova geração de executivos. Em síntese, esses novos processos minimizaram as tradicionais reuniões privadas entre empresários do setor e técnicos do Ministério, nas quais eram decididas as regulamentações dos serviços de telecomunicações e radiodifusão. O Minicom passou a fazer consultas e audiências públicas, ampliando consideravelmente a possibilidade de influencia da sociedade civil nos seus processos decisórios.

No caso específico do MMDS foram realizadas duas consultas e uma audiência, ambas públicas, entre 1991 e 1993. A audiência teve a participação de aproximadamente 200 pessoas, representando dezenas de entidades, inclusive o Fórum pela Democratização da Comunicação. A Portaria 43 foi, portanto, o produto de um processo de negociação bem mais amplo que o tradicional, e incorporou importantes reivindicações do Fórum e dos empresários do setor. Entre suas mais significativas disposições estão:

1. tanto o processo de concessão quanto o de renovação passariam por consulta pública, e somente após esta poderia o Ministério definir a área geográfica e as condições nas quais o serviço seria explorado.

2. Cada área geográfica disporia de 31 canais mas uma companhia poderia explorar no máximo 16 deles. Em qualquer caso no mínimo um canal seria destinado a programas educacionais e culturais.

3. entre os critérios para concessão estariam: subscrição gratuita para organizações comunitárias, escolas, universidades, bibliotecas etc., e geração de programas locais.

Havia, entretanto, um pecado original na elaboração da Portaria 43: a intenção do Minicom de torná-lo uma norma definitiva, com base

no Código Nacional de Telecomunicações e não em lei aprovada pelo Congresso Nacional.

O momento político de sua publicação foi também ruim uma vez que o Fórum, a Telebrás e a Associação Brasileira de TV por Assinatura-ABTA tinham acabado de concordar com uma primeira versão da Lei da TV a Cabo, em apreciação pela Comissão de Comunicação da Câmara Federal. A regulamentação do MMDS - um tipo de TV por subscrição - através de Portaria, e da TV a cabo - um serviço semelhante, igualmente por subscrição - através de Lei era uma incoerência de difícil sustentação política. Aceita a Portaria estaria automaticamente enfraquecido o processo de negociação da nova Lei. Compreendendo a situação, o Fórum e a ABTA solicitaram do Ministro das Comunicações que suspendesse imediatamente a vigência da Portaria. E para reforçar a pressão sobre o Minicom, pediram a parlamentares aliados que apresentassem ao Congresso, concomitantemente, um projeto de Decreto Legislativo anulando a Portaria 43, e um projeto de Lei regulamentando o MMDS. Curvando-se à pressão, em maio o Ministro suspendeu a vigência da Portaria.

A Batalha Principal⁵⁴

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 da 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 subscritores, ampliando suas ofertas de canais e negociando acordos com multinacionais do setor. A rigor não havia suporte legal para suas atividades, mas a Portaria 250 do Ministério das Comunicações era utilizada como um provisório mas efetivo instrumento para tal.

O primeiro serviço de “TV a Cabo” foi estabelecido em Fortaleza, 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. 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, vez que não estavam autorizados a gerar programas, a não ser para coletividades (conjuntos habitacionais, condomínios etc.).

O processo de elaboração de regulamento próprio para serviços de TV a cabo no Brasil começou de maneira informal, entre 1991 e 1992, quando membros do Fórum pela Democratização da Comunicação e da Associação Brasileira de TV por Assinatura tiveram algumas conversas sobre o assunto. Aquela época 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. Estes três grupos assumiram o controle da entidade que representava aquele segmento econômico, 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 matéria constitucional, afeta 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 podiam criar situações de fato com base numa Portaria Ministerial, a Telebrás podia também criá-los, só que com base na Constituição Federal. Esta 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 várias entidades sindicais da área das telecomunicações do Rio Grande do Sul alegaram a inconstitucionalidade da Portaria 250 junto à Procuradoria Geral da República. 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 ultimo - 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 um regulamento específico 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 resistente 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 e da 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 rede única e pública 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 Telebrás 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 Conselho⁵⁵.

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 rádio e televisão, 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 disse que em três meses o Congresso deveria aprovar a lei da TV a cabo que o Ministério estava elaborando⁵⁶. 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 imediata⁵⁷.

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 participara das negociações 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 Salva-

dor. 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 tinham sido até então adotadas. 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. Em 19 de outubro, a Lei do Cabo foi finalmente aprovada pela Câmara dos Deputados, 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 à 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 os atos regulatórios necessários à operacionalização dos serviços previstos na 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 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 à 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.

O Conteúdo Resultante: a Lei da TV a Cabo

A Lei que regula a TV a Cabo estabelece como seus objetivos a promoção da cultura nacional e universal, a diversidade de fontes de informação, lazer, entretenimento, pluralidade política, e o desenvolvimento social e econômico do país. Orientando o serviço estão os con-

ceitos 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 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 terem 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 evidencia 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 à 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 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.

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 transmitir programas de companhias não ligadas a ela, mediante pagamento compatível com o mercado. Se a demanda por esses canais for superior a oferta o operador deve decidir considerando o direito de expressão, a livre competição, e seus próprios padrões de qualidade e eficiência econômica.

A infra-estrutura para transportar e distribuir sinais de TV deve permitir ao cidadão recusar pacotes de canais e assinar canal por canal, se assim o desejar.

Para atender solicitação da Abert, o artigo 38 estabelece que o poder executivo deverá considerar nas regulamentações operacionais da Lei que a radiodifusão é essencial para informar, entreter e educar o povo brasileiro e assim deverá assegurar sua contínua oferta à população. Na prática isto significa que como a maioria da população pode ver apenas a chamada TV aberta, por não ter recursos para assinar serviços de cabo, satélite e MMDS, o Ministério das Comunicações deve administrar o processo de concessão levando em consideração o orçamento publicitário existente em cada área geográfica.

Como resultado das negociações realizadas após a V Assembléia Nacional do Fórum, em Salvador, em julho de 1994, foram introduzidas, entre outras de menor importância, as seguintes alterações na Lei:

I. O artigo 10 passou a ter um novo parágrafo afirmando que o poder executivo estabeleceria diretrizes visando estimular o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional e da produção de programas para televisão no Brasil;

2. Para atender reivindicação da Telebrás, o artigo 14 foi reescrito e ao invés de prever o licenciamento de apenas um operador por área geográfica passou a afirmar que o Ministério das Comunicações asseguraria competitividade em todas as áreas;

3. Ao artigo 23 foi acrescentada disposição estabelecendo que cada operador deveria ceder o uso de um canal, livre de pagamento, para o uso exclusivo de organizações não-governamentais e sem fins lucrativos.

4. O artigo 31 foi também reescrito e passou a requerer dos operadores que mostrassem filmes produzidos no Brasil, de acordo com regulamentação a ser publicada pelo Minicom.

5. O artigo 42 fixou novos prazos a serem observados pelos operadores que tinham recebido concessões DisTV: eles teriam de explicitar sua submissão à nova Lei até 90 dias após sua publicação; receberiam então, 30 dias após manifestarem a submissão, novas concessões válidas por 15 anos, contados da data em que tinham recebido a concessão DisTV; e ao invés de 18 meses, como previamente fixado, teriam agora 12 meses para iniciar suas operações, tendo suas concessões cassadas caso não o fizessem.

Conclusão

Devemos, inicialmente, destacar três mudanças sofridas pelo ambiente regulador da indústria da TV no Brasil, determinados pelo processo regulatório da TV a cabo: primeiro, novos atores como o Fórum e a ABTA parecem ter consolidado sua legitimidade como grupos de interesse nesse ambiente; segundo, como consequência da primeira, o debate sobre o tema 'regulação da TV' passou a alcançar um universo social bem mais amplo do que antes; terceiro, pela primeira vez na história da regulação da TV no Brasil, grupos de interesses divergentes negociaram direta e pacificamente, conseguindo chegar a um relativamente equilibrado equacionamento comum de suas reivindicações. Ao final do embate tinham acordado um quase consensual projeto de lei regulamentando os serviços de TV a cabo no Brasil.

As negociações criaram também as condições necessárias para sua própria continuação, ao determinar que o Conselho de Comunicação Social deve ser ouvido, em termos consultivos, sobre os regula-

mentos complementares que o Ministério das Comunicações elaborar. De fato, as forças culturais, sociais, políticas e econômicas que direta ou indiretamente estavam representadas nas negociações da Lei da TV a Cabo estão 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 pelo Congresso Nacional, Ministério das Comunicações, ABTA e Abert como o representante da sociedade civil no setor. Ele tinha até então sido aceito como legítimo apenas pelo Congresso, nas regulamentações do Conselho de Comunicação Social e da revisão das concessões pela Câmara e Senado.

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

I. No caso do processo a ser seguido, o maior perdedor foi indubitavelmente o Ministério das Comunicações que, além de ser desprezado como o 'locus' institucional para as negociações – como tradicionalmente ocorrera - sequer foi ouvido em todo o processo. O espaço onde tinha reinado soberano e único desde sua criação, em 1967, foi 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 Decreto presidencial.

Os executivos do Minicom igualmente confiavam no poder da Abert no Congresso para evitar a aprovação da nova Lei. Tal, contudo, não ocorreu, tendo a Abert, ao contrário, apoiado o acordo final, apa-

rentemente 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 lutando por vetos presidenciais a dispositivos da nova Lei. Seus executivos e o novo Ministro (Sergio Motta) concentraram-se então no veto ao dispositivo que estabelece o Conselho de Comunicação Social do Congresso como entidade a ser consultada pelo Ministério na elaboração de atos regulatórios relativos àquela Lei. Quando decidiu não vetar qualquer artigo da Lei, o Presidente da República desautorizou o Minicom e reconheceu seu relativo enfraquecimento no processo de regulação que levava àquele documento legal.

Os vitoriosos no processo foram o Congresso Nacional e o Fórum, este último porque, uma vez que alimentava grande desconfiança dos executivos do Ministério, 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 sempre procurou se caracterizar como representante dos empresários de radiodifusão, excluídos daí outros serviços de TV e rádio por assinatura.

2. Em termos de 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 rede única e rede pública de telecomunicações, pelos quais as redes existentes e a serem construídas são consideradas parte de uma única rede nacional, cujo caráter é público, mesmo quando haja investimentos privados na sua implantação.

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 Telebrás e setores do Fórum, ao final tinha surpreendentemente ganho a exclusividade da exploração dos serviços de TV a cabo para operadores privados. E mais: com algumas empresas esgotadas em termos de capacidade de investimento financeiro, igualmente conseguiu quebrar o tra-

dicional nacionalismo da indústria televisiva brasileira, conquistando a possibilidade legal de haver até 49 por cento de investimento de capital estrangeiro nas empresas operadoras.

Apresentada publicamente como - e de fato sendo - um ganho de grande alcance para a sociedade, a reserva de canais gratuitos para setores da sociedade (*public access channels*) foi, na prática, uma vitória tanto para o Forum quanto para a ABTA. Na verdade este tipo de reserva vem sendo praticado em outros países, particularmente nos Estados Unidos, há muitos anos. Segundo Hoineff (1991), no final dos anos 80 havia 1.500 canais de '*public access*' naquele país, reservados nas 2.000 empresas operadoras de TV a cabo. Só que na maior parte dos casos as empresas americanas têm de ceder não só o canal mas também instalações e equipamentos para a produção dos programas. Na Lei brasileira isto não é previsto. Assim sendo, a conquista dos canais de acesso público foi uma vitória para o Forum mas o foi igualmente para a ABTA, na medida em que os operadores estão obrigados a ceder exclusivamente os canais e nada mais.

Os grandes perdedores, em termos de conteúdo, foram, indubitavelmente, o Minicom e a Telebrás. 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 Telebrás 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.

É curioso e preocupante o fato de a Lei da TV a cabo não estabelecer qualquer limite ao número de concessões que uma única empresa pode ter. O Forum pela Democratização da Comunicação justificou a surpreendente ausência de dispositivo restritivo a este respeito na Lei, afirmando que:

I. O estabelecimento de limites não é um objetivo a ser alcançado por normas formais. Na radiodifusão, por exemplo, os limites legais existentes têm sido superados através do uso de parentes e amigos como concessionários nominais.

2. A Lei da TV a cabo tem algumas garantias contra monopólios e oligopólios: (a) alguns mecanismos de controle público tais como audiências e consultas públicas prévias às concessões e renovações de concessão; (b) a obrigação dos operadores de distribuir programas de qualquer programador que esteja dentro da Lei; (c) a reserva de 30 por cento dos canais para serem usados por produtores não ligados ao operador; (d) a Lei dá ao Ministro das Comunicações o poder de reprimir o abuso do poder econômico e assegurar a livre competição no setor.

3. Era necessário aceitar a concentração de capital na fase inicial da implementação dos serviços de TV a cabo.

4. A sociedade deve aprender a lidar com oligopólios e fazê-los comportar-se de acordo com a lei.

A justificativa é inconvincente: primeiro por que a Lei da TV a cabo poderia ter aproveitado e mesmo aperfeiçoado os dispositivos a esse respeito já contidos na Portaria 43, anterior à nova Lei, que regulamenta os serviços de MMDS, e que estabelecem limites à concentração de concessões; segundo, porque as garantias contra monopólios e oligopólios, que o Fórum alega existirem na Lei, não podem ser considerados objetivamente como obstáculos à concentração de concessões em poder de poucos e grandes grupos econômicos; terceiro, por que nada é apresentado que justifique a necessidade 'de aceitar a concentração de capital na fase inicial da implementação dos serviços de TV a cabo'; quarto, por que a ação do Ministro das Comunicações estaria mais facilitada se a própria Lei estabelecesse os limites socialmente toleráveis de concentração de concessões nas mãos de um operador ou grupo de operadores; quinto, por que as experiências nacional e internacional têm demonstrado que ao invés de fazer os oligopólios comportarem-se de acordo com a Lei, o melhor é ter leis que impeçam sua existência, e executá-las.

Outro aspecto que merece análise e debate refere-se à diretriz tecnológica assumida pela Lei da TV a Cabo. Embora esta não fosse a preferência dos empresários do setor, o Fórum e a Telebrás praticamente fecharam questão sobre o que acreditavam fosse a tendência internacional contemporânea, a que chamaram de 'rede única'. Isto é, uma única rede nacional em cada país deve vender sua capacidade de transporte de sinais para todo e qualquer serviço de telecomunicações. Esta compreen-

são explícita crença em que a dinâmica do desenvolvimento das telecomunicações no mundo implica numa convergência tecnológica de infra-estruturas. Em consequência, ambas as entidades firmaram posição no sentido de que o Brasil tenha uma única rede para todos os serviços de telecomunicações, sob o exclusivo controle da Telebrás.

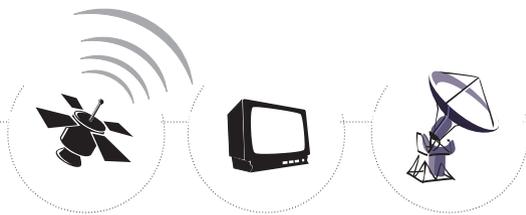
Tanto o Forum quanto a Telebrás, portanto, explicitamente resistiram à idéia de que pudesse ser permitido ao mercado buscar competição não só entre serviços mas também entre infra-estruturas, com redes de cabo tornando-se interativas e redes telefônicas operando serviços de TV a cabo. Para eles a rede única seria o caminho natural a ser seguido por todos os países, sobretudo após a definição do Presidente americano Bill Clinton por uma estratégia semelhante - a super auto-via eletrônica.

Ocorre que no multifacetado e velocíssimo desenvolvimento das telecomunicações as mudanças de concepção podem ocorrer de maneira surpreendente. No que se refere à unicidade de infra-estruturas, por exemplo, dois importantes países - Canadá e Alemanha - optaram, no início dos anos 90, pelo inverso da diretriz que o Brasil preferiu seguir, e adotaram o princípio chamado *'many voices, many structures'* (muitas vozes, muitas estruturas). Eles concluíram que é mais eficiente ter duas redes para distribuição, respectivamente, de serviços de cabo e de telefones (Cuilemburg and Sloa, 1993). No Reino Unido, por sua vez, desde o final dos anos 80 a British Telecom vinha sofrendo feroz concorrência, em termos de infra-estrutura, não só de outras empresas de telefonia quanto de operadores de TV a cabo, estes últimos crescentemente oferecendo também serviços telefônicos a preços mais baixos. E nos Estados Unidos a tendência predominante no Congresso foi claramente oposta as pretensões do poder executivo, ao aprovar a reforma do *Communications Act*, em 1996.

É possível, pois, que o que o Forum e a Telebrás pensavam fosse a tendência internacional predominante - a rede única - esteja sendo rapidamente ultrapassada pelo provavelmente mais democrático princípio do *'many voices, many structures'*. Se - como parece aconselhável na área das telecomunicações - tivermos que acompanhar as tendências internacionais, é provável que tenhamos que rever a Lei, e substituir o

modelo de uma única rede como fornecedora de serviços de infraestrutura de telecomunicações, por um outro que favoreça a diversidade de opções tecnológicas.

Por fim, dado que o capital estrangeiro foi permitido ingressar no setor, duas novas transformações automaticamente ocorreram: primeiro, a estrutura da propriedade e controle dos operadores de TV por subscrição tornou-se mais complexa através do chamado '*cross-border ownership*' (propriedade trans-fronteira) dos operadores; segundo, em consequência do primeiro, o ambiente regulatório dos serviços de TV passou a contar com novos e poderosos atores, de caráter e interesses multinacionais, com os quais tanto o governo, quanto o empresariado nacional, e também o Forum pela Democratização da Comunicação, estão tendo de aprender a conviver e negociar.



Conclusões Finais

O ambiente regulatório da radiodifusão no Brasil, mesmo com a inauguração da TV, em 1950, manteve-se inalterado entre a década de 30 e o início dos anos 60. Foram 30 anos de acordos entre empresários, políticos e uma tecnocracia burocrática estabelecida no Poder Executivo. A partir de 1964, os militares se estabeleceram naquele ambiente como um novo ator e o consolidaram, primeiramente no Contel, e posteriormente no Ministério das Comunicações. Não houve transformação substancial no caráter das concessões, permanecendo intocado o modelo de doação de licenças para alianças políticas e econômicas, que, em troca, ajudaram a construir uma imagem positiva do regime militar.

Esse ambiente começou a ser afetado nos anos 70, quando começam a surgir movimentos esparsos pela democratização da radiodifusão, que se juntam, em 1984, na Frente Nacional de Luta pela Democratização da Comunicação. Esta Frente vai, depois, ser a fonte a partir de onde se forma, em 1991, o Fórum pela Democratização da Comunicação. A queda do regime militar, em 1985, e posteriormente a Assembléia Constituinte, em 1987-88, foram fatos históricos marcantes na consolidação daqueles movimentos. Sobretudo após a promulgação da Constituição, os atos legais relativos à indústria da TV passaram a expressar a nova correlação de forças, o que, de alguma forma, significou o rompimento da nação com o legado antidemocrático herdado, mantido e deixado pelos militares, no que se refere à regulação dos serviços de TV.

Como pudemos observar nos capítulos anteriores, alguns aspectos da regulação sofreram transformações, outros foram mantidos ou simplesmente deixados de lado. Vamos, então destacar e analisar o que, no final do século XX, se encontrava ainda estabelecido como continuidade de estrutura, processo e conteúdo, e o que, em decorrência da nova correlação de forças, pode ser apresentado como mudança.

A continuidade é expressa principalmente no que se segue:

1) A diversificação da propriedade e das fontes de informação, importante indicador de democratização do controle dos mídia nas sociedades contemporâneas, foi pouco debatida - e na maioria das vezes apenas formalmente - nos processos de regulação da TV no século

XX. Se foi tão pouco debatida, menos ainda foi estabelecida como meta a alcançar. Apesar de serem ambos baseados em uma mentalidade política liberal e em uma economia de livre mercado, nem o Código Brasileiro de Telecomunicações nem o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão mencionam o valor liberal de ser mantido um mercado de idéias, no qual a informação e as opiniões de fontes diversas e antagônicas deveriam concorrer por aceitação na sociedade.

Na verdade, tanto a legislação quanto as políticas governamentais favoreceram, durante todo o século, a concentração de propriedade e das fontes de informação e entretenimento para o público. No que se refere à propriedade, por exemplo, como a legislação não é precisa sobre o assunto, as concessões ultrapassaram os limites quantitativos estabelecidos para cada concessionário. A Rede Globo, que poderia possuir apenas 5 licenças para canais em VHF, chegou ao século XXI controlando diretamente 10 destes e possuindo ações em outras 17 estações, utilizando para isto os filhos e parentes de Roberto Marinho, dono daquela rede. A Rede Brasil Sul – RBS, de caráter regional, controla diretamente 13 canais e possui ações em outros 6 (Cf. Informativo Inesc, Nov.1994, n.52, p.4). Somente a legislação relativa à TV a Cabo estabeleceu restrições à concentração de propriedade, ainda assim tímidas.

A mesma ausência de restrições à concentração de fontes de informação sob domínio de poucos empresários observa-se no que se refere à propriedade cruzada de meios de comunicação de massa, isto é, o controle, ao mesmo tempo, de emissoras de rádio e TV, jornais e revistas. O primeiro caso de propriedade cruzada no Brasil (Emissoras e Diários Associados, de Assis Chateaubriand) nasceu em 1938, manteve-se dominante até os anos 70 e foi substituído por dezenas de outros grupos, o principal dos quais é o Grupo Globo.

2) - O domínio absoluto das redes, sem permitir a existência de emissoras independentes, que pudessem oferecer programação alternativa, tomou a indústria da TV brasileira bastante homogênea. As alternativas que restaram, as TVs educativas, nunca possuíram condições técnicas, legais e financeiras para competir com a televisão comercial, e apenas sobreviveram, resistindo à ausência de políticas e fundos financeiros específicos.

3- O processo de concessão para serviços de TV foi mantido na esfera do Estado (Poder Executivo e Congresso Nacional), sem que houvesse qualquer tentativa consistente – salvo na Constituinte – de institucionalizar a participação da sociedade civil naquele processo. Na verdade, como o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão de 1963 nunca foi substancialmente alterado, esse processo centralizador permanece intacto. E no caso da TV a Cabo, o Conselho de Comunicação Social jamais foi instalado. O mais grave é que como a Assembléia Constituinte decidiu incluir na Constituição disposições do Código Nacional de Telecomunicações e do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, qualquer mudança neste sentido somente poderá ser conseguida mediante revisão constitucional.

No que se refere ao papel do Estado na indústria da TV, o estudo mostrou que o Parlamento e o presidente preservaram o poder de controlar e regular a televisão, mantendo, em consequência, a forte posição do Estado no ambiente regulador. Ressalte-se, além disso, que as estruturas internas do país – e não outras de caráter internacional - foram mantidas como o espaço no qual o processo de decisão sobre a regulação dos serviços de TV é executado. A ausência do Ministério das Comunicações nas negociações do projeto de lei sobre os serviços de TV a cabo deve ser tomada como uma manifestação de fraqueza do Poder Executivo, e não do Estado, no setor. Afinal, a condutora de todo o processo foi a Câmara dos Deputados, um braço do Estado munido de poder constitucional para atuar na regulação da TV. Apesar dessa momentânea fraqueza do Ministério das Comunicações, ele recuperou-se em seguida, concebeu e implementou profunda reforma no setor das telecomunicações e terminou o século como um privilegiado centro de decisão em toda questão relativa à indústria da TV, inclusive como um espaço institucional para o governo planejar e implementar operações públicas neste setor. Sua principal criação, a Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações, monopoliza o espectro eletromagnético e interfere em tudo que tenha interface com os serviços de telecomunicações.

Quanto ao conteúdo dos programas, no entanto, o poder do Estado foi realmente enfraquecido: a Constituição de 1988 deixou o governo sem qualquer possibilidade de interferência nesta matéria. Os constituintes

tes forçaram o país a abandonar uma situação de extremo poder de censura dado ao Estado, para outra na qual este último não tem poder de maneira alguma. A conduta da indústria da TV em termos de conteúdo, conseqüentemente, se tomou um assunto para sua própria estrutura organizacional e auto-regulamentação. O governo pode apenas classificar os programas de TV e sugerir - e não obrigar - que sejam transmitidos nos horários recomendados.

Em suma, o Estado mantém-se como ator dominante no ambiente regulador da TV apenas devido ao seu poder de conceder freqüências (Poder Executivo) e revisá-las (Congresso Nacional). Nos demais aspectos, sobretudo o conteúdo dos programas, seu papel foi enfraquecido na mesma medida em que o mercado - via pesquisas de opinião - foi fortalecido.

4 - A conglomeração de empresas concessionárias estabilizou-se e projetou para o século XXI um ambiente regulatório com forte presença de gigantescas corporações. Como vimos nos capítulos anteriores, todas as estações de TV no Brasil estão atreladas às redes nacionais, por meio de propriedade ou afiliação. Ademais, os mesmos grupos que controlam a TV transmitida em todo o país vem incorporando outros sistemas que foram implantados no Brasil: a maioria das redes nacionais e regionais de TV aberta, atua fortemente, de maneira isolada ou associadas entre si ou com outros operadores e programadoras, no mercado de TV via satélite, TV a cabo e MMDS, rádio, revistas, jornais, gravadoras e outras empresas da área ou mesmo fora dela.

Fortalecendo a tendência de conglomeração da indústria, o setor de TV por assinatura em sua totalidade emergiu, em meados dos anos 90, sob o controle de três grandes conglomerados: Globo, RBS e Abril. Juntos diretamente ou associados a outras empresas, chegaram ao final do século controlando cerca de 70% do total dos serviços de TV por assinatura no país, e continuam concorrendo na maioria dos editais de concessão, Brasil afora.

A conglomeração tem criado então uma situação na qual a competição pelos telespectadores não é conduzida com base na oferta de diversidade e de alternativas de enfoques, visões, profundidade, variedade de informações, cultura e entretenimento. Há razões objetivas para isto: em primeiro lugar, porque as redes comerciais de TV aberta dominam quase

que completamente tanto os índices de audiência como o mercado publicitário; e, segundo, porque a TV por assinatura surgiu no Brasil sob o controle dessas mesmas redes. A conglomeração de caráter internacional, que não teve maior influência no ambiente televisivo brasileiro, no século XX, tende a tornar-se um fator de grande importância no novo século, vez que os atos regulatórios da TV por assinatura permitem a participação de companhias e até mesmo indivíduos estrangeiros nessa indústria. No caso da TV aberta, contudo, a situação no século XXI tem sido de continuidade, apesar de existir projeto de lei na Câmara dos Deputados permitindo a entrada do capital estrangeiro em todas as mídias nacionais.

5 - A questão da publicidade e patrocínio para canais não-comerciais, persiste até hoje como um tabu, situação que, para a satisfação do setor privado, ajuda a inviabilizar as TVs educativas. Apenas em parte isto é verdade, porque desde o início dos anos 90, primeiro a TV Cultura de São Paulo e depois as outras, as emissoras educativas passaram a desrespeitar a lei e a transmitir mensagens comerciais em troca de pagamento. No caso da Lei da TV a cabo, o Fórum pela Democratização da Comunicação não propôs qualquer dispositivo permitindo os canais de acesso público aceitarem publicidade ou patrocínio na sua programação, nem a ABTA sugeriu qualquer artigo que proibisse tal permissão. O assunto foi simplesmente ignorado. É compreensível que a ABTA não abordasse a questão, mas o fato do Fórum ignorá-la significou a persistência da estigmatização que esse tipo de recurso para os serviços de TV tem sofrido por parte dos defensores da TV não-comercial, neste caso em completa harmonia com a Abert.

Como a posição tradicional dos que condenam a publicidade e o patrocínio na TV não comercial no Brasil é a de que o governo deve ser a única fonte de financiamento, é de se supor que também no caso da TV a cabo a expectativa é de que o governo deva assumir o financiamento dos canais de acesso público, sobretudo os três dedicados às universidades, à educação e cultura, e às entidades comunitárias. Esta expectativa, falsa de origem, certamente vai inviabilizar o uso de muitos deles brevemente, da mesma forma que as TVs educativas vêm declinando enquanto esperam que o governo lhes ofereça condições adequadas para sua sobrevivência.

6 - O modelo liberal de concessão e uso dos canais de TV, adotado pelo Brasil, à imagem dos Estados Unidos, desde 1932, permaneceu praticamente inalterado. Apenas no que se refere ao pagamento pelas licenças houve mudança, aí se introduzindo, coerentemente com o modelo liberal, a lei do mercado, isto é, cada concessão tem seu preço fixado de acordo com o poder de compra do território que vai cobrir. O mesmo passou a ocorrer com as concessões para os serviços de TV a cabo.

7 - Quanto à sua participação no mercado internacional, o Brasil sempre foi um espaço aberto para os bens simbólicos de companhias multinacionais desde a época do rádio, e nunca existiu nenhuma restrição legal para a compra de filmes e programas estrangeiros pela indústria da TV. Por outro lado, o país tem sido um atuante vendedor de programas - particularmente telenovelas - no mercado internacional. Portanto, o Brasil tem participado da globalização da indústria como comprador e como vendedor de programas; na verdade estabeleceu um certo balanço nessas atividades internacionais, talvez com vantagem, pelo menos no que concerne aos programas do horário nobre. Na verdade, sua participação na globalização da indústria da TV vai além desse limite, se considerarmos que o Grupo Globo teve, no final do século XX, atuações na Itália, onde fracassou no controle da TV Monte Carlo, e em Portugal, onde passou a controlar a SIC TV Network.

Vejamos agora o que podemos caracterizar como mudanças ocorridas no ambiente regulador da TV:

A) - A primeira delas foi a transformação do ambiente regulatório, com a afluência de novos grupos de interesse, particularmente o Fórum pela Democratização da Comunicação. Também relevante foi o relativo enfraquecimento do Ministério das Comunicações, particularmente no final do século, com a criação da Anatel, e o fortalecimento do papel do Parlamento no processo de concessão de canais de TV aberta.

B) - Há sinais que apontam para o enfraquecimento do fator Cultura, como um aspecto proeminente a ser considerado nos processos regulatórios. Na verdade, considerações de natureza tecnológica, industrial e política, foram muito mais influentes que as questões de identidade nacional e cultural na elaboração da Lei da TV a Cabo. Não apenas não houve nenhuma referência à cultura nacional no projeto de

lei, como também todos os outros conceitos que os negociadores utilizaram e puseram na Lei referem-se a questões tecnológicas, industriais e políticas da TV. Em vez dos propósitos educacionais e culturais tradicionalmente atribuídos à radiodifusão no país desde os Decretos 20.047 e 21.111, de 1931 e 1932, respectivamente, na Lei da TV a cabo as concessões foram completamente liberadas das obrigações referentes a esses propósitos em troca de canais de acesso público para o Estado e organizações da sociedade civil.

C) - As raízes nacionalistas da indústria da TV no Brasil, historicamente consolidadas no ambiente regulador, foram rompidas pelos regulamentos dos serviços de MMDS e de TV a cabo. Além de permitir ao capital estrangeiro a compra de até 49% das ações de cada operador, tanto o Regulamento do MMDS, de 1994, quanto a Lei da TV a cabo, de 1995 - diferentemente do Regulamento da Radiodifusão, de 1963 - não estimularam o uso de equipamentos nacionais, e a contratação de atores, autores e técnicos brasileiros. Também dessemelhantermente ao Regulamento de 1963, a legislação da TV por assinatura não proibiu os operadores de ter funcionários, acionistas, diretores e administradores de entidades estrangeiras em suas atividades. Embora a Lei da TV a cabo estabeleça que os operadores devem destinar 30% dos seus canais para programas não produzidos por eles mesmos ou empresas a eles ligadas, não há nenhuma obrigação de que veiculem programas produzidos no país. A única consequência dessa determinação percentual tem sido a troca de programas entre os operadores e suas *holdings* multinacionais. Ressalte-se, todavia, que a legislação obriga a existência de um canal para filmes cinematográficos brasileiros. E só.

A permissão ao capital estrangeiro para participar das empresas operadoras de TV por assinatura assume alto significado se considerarmos que a Lei do Cabo foi a primeira, na história da indústria da TV brasileira, a ser democraticamente e publicamente discutida, com forte e decisiva participação das forças mais intransigentes entre aquelas historicamente contrárias à essa permissão. Surpreendentemente, essas forças não apenas se declararam decisivamente favoráveis ao capital estrangeiro, como foram os autores primeiros da proposta, exatamente como ela foi ao final aprovada. Sua justificativa foi a de que, consideran-

do os desenvolvimentos internacionais, particularmente a internacionalização da indústria da TV e a propriedade cruzada dos mídia, o Brasil não podia esquivar-se da tendência internacional, que já se mostrava então como inevitável.

De 1995 em diante, embora a radiodifusão tenha permanecido constitucionalmente restrita aos brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 anos, a aplicação do regulamento dos serviços de TV por assinatura iniciou a criação de uma nova realidade. Isto é, a estrutura de propriedade da indústria da TV foi indubitavelmente afetada pela introdução do capital estrangeiro, estabelecendo a completude dos fenômenos contemporâneos da conglomeração e da globalização nas corporações de mídia. É com esta nova realidade que o ambiente regulador brasileiro está aprendendo a conviver.

D) - O crescimento da Internet e o foco nos serviços interativos e de multimídia se converteram em importantes fatores para as novas bases conceituais do ambiente regulador da TV no Brasil. Na verdade, “ISDN”, e “auto-estrada eletrônica” foram expressões muito presentes nos argumentos e documentos do Fórum pela Democratização da Comunicação, Telebrás e ABTA, no processo de negociação da Lei da TV a cabo. Por exemplo, a principal razão para o Fórum defender a complementaridade entre os setores público e privado na instalação das redes de telecomunicações foi a urgência que o Brasil teria para implantar sua “National Electronic Highway Network”. Eis porque todos os atores presentes na mesa de negociação concordaram em que os recursos públicos e privados deveriam convergir para a construção daquela rede única e nacional, a ser utilizada por todos os serviços de telecomunicações, entre eles a TV a cabo.

E) - Considerando que a clara e pública identificação das influências dominantes sobre as organizações que controlam a mídia é extremamente importante para a democracia, louve-se os negociadores da Lei da TV a cabo, que mostraram interesse na transparência da propriedade das operadoras. Foi o primeiro regulamento da área das telecomunicações no Brasil que demonstrou esse tipo de preocupação. A eficácia desse dispositivo legal é, no entanto, uma questão a ser avaliada no século XXI, devido às enormes dificuldades postas para sua aplicação pelo cresci-

mento da complexidade nos perfis de propriedade das organizações de mídia, dentro e além dos limites nacionais. Na verdade, no Brasil, como em qualquer outro país, assegurar a transparência de controle empresarial e ter disponíveis apropriados instrumentos legais para garantir a pluralidade na mídia tem se tornado tão difícil quanto necessário.

O balanço entre continuidades e mudanças mostra que apesar de manter importantes aspectos da regulamentação da indústria da TV inalterados, o ambiente regulatório brasileiro foi receptivo às tendências econômicas e políticas internacionais liberalizantes. Exemplos desta receptividade são: (a) a permissão para investimento estrangeiro no setor de TV por assinatura; (b) o enfraquecimento do fator Cultura e o fortalecimento dos fatores Tecnologia, Política e Economia no processo de regulação; (c) a decisão de construir uma rede única nacional de telecomunicações – neste caso, como mostrei, uma suposta tendência que foi desautorizada pela realidade, inicialmente no Canadá e na Alemanha, e depois nos Estados Unidos e outros países; (d) a não exigência de que as operadoras e programadoras tenham como funcionários apenas administradores, diretores e acionistas brasileiros, assim como fez o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão.

Embora a receptividade brasileira às tendências internacionais tenha redundado em um nível significativo de liberalização da indústria da TV, isto não atingiu a parte mais importante dessa indústria - a Radiodifusão. Os movimentos neste setor foram na direção contrária: (1) a regulamentação da TV aberta foi elevada ao nível de questão constitucional; (2) o controle das concessões foi aumentado, através da revisão dos processos pelo Congresso Nacional; (3) e uma nova entidade foi criada, o Conselho de Comunicação Social, não para substituir as instituições estatais, mas para ser acrescentado ao ambiente, como órgão consultivo.

Vejamos agora porque as evidências de continuidade na estrutura e nos processos da indústria brasileira de TV e no seu ambiente regulatório ainda são, como vimos, muito fortes. E também porque o Brasil nunca adotou uma política verdadeira e determinada para construir um potente setor de TV não-comercial, uma televisão nos moldes do “public service” europeu ou do PBS americano.

O primeiro ponto a ser abordado é o fato de que, desde os anos 30, as radiodifusoras tem explorado primeiramente o rádio e mais

tarde também a televisão como uma ferramenta privada de lucro e poder político. Além disso, sempre houve ostensiva e deliberada ausência de condições técnicas, legais, conceituais e financeiras para as emissoras de TV não-comerciais operarem regularmente. Esta é uma situação particularmente importante no caso brasileiro por duas razões:

(a) o país teve, nos anos 40 e 50, uma experiência bem sucedida com a radiodifusão estatal - a Rádio Nacional, que competiu com absoluto sucesso com as emissoras comerciais durante 15 anos.

(b) o Brasil experimentou uma ditadura militar de 1964 a 1984, para a qual o controle da opinião pública era crucial. Em consequência, uma TV controlada pelo Estado poderia ter sido uma grande vantagem estratégica. Ao invés disso, contudo, os militares optaram por reforçar e estimular o desenvolvimento das redes comerciais, inclusive criando a infraestrutura necessária a que se fizessem nacionais, embora sob pressão político-ideológica.

Gostaria de argumentar que o fator chave para que tal situação se consolidasse foi o fato de que quando os militares tomaram o poder no Brasil encontraram a radiodifusão com uma situação regulatória construída a partir dos interesses não dos adversários do golpe, mas de aliados, ou seja, concessionários de rádio e TV que, em sua maioria, tinham estimulado e sustentado a intervenção militar. De fato, o Código Nacional de Telecomunicações e o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão tinham sido elaborados através de acordo entre as radiodifusoras privadas e parlamentares, estes últimos majoritariamente representantes da mesma elite político-econômica que sempre controlou não só a radiodifusão mas toda a vida brasileira. Na essência, essa situação regulatória tinha sido ideologicamente estabelecida como garantia da predominância absoluta da exploração privada da indústria de radiodifusão, nas mãos daquela elite.

Um segundo fator que sustentou a estrutura da indústria de radiodifusão contemporânea e seu ambiente regulatório naquela direção foi a influência americana nos processos políticos, econômicos e culturais do Brasil. É dado como fato pelos historiadores que esta influência se tornou marcante a partir dos anos 30, consolidou-se no pós-guerra e se expressou direta e materialmente na preparação, suporte econômico, de inteligência e até mesmo militar do golpe militar de 1964. Mais importante e vital que isso, contudo, tem sido a forte influ-

ência dos regulamentos americanos de TV na regulação dos serviços de televisão no Brasil, só que redundando quase sempre em uma versão piorada, como por exemplo:

(1) Aqui o processo de concessão está nas mãos do Estado, parte no Poder Executivo, parte no Congresso Nacional, enquanto nos Estados Unidos o poder regulatório pleno está na FCC - Federal Communication Commission, órgão independente, que não se subordina ao Governo nem ao Parlamento.

(2) Enquanto nos Estados Unidos há severas restrições legais à concentração de propriedade e à propriedade cruzada dos meios de comunicação de massa, nossa legislação é omissa ou, no caso da TV à cabo, tímida.

(3) Enquanto lá as emissoras independentes são protegidas pelos regulamentos e permitidas a contratar programas de variadas fontes e diferenciadas redes, no Brasil se estabeleceu enorme concentração das fontes de informação e entretenimento, através do domínio absoluto das redes nacionais. Não há aqui emissoras independentes, todas estando sob regime quase escravo a uma das redes nacionais.

(4) Embora lá a censura seja tão ou mais combatida do que aqui, os americanos dispõem de órgãos fiscalizadores das programações da televisão, além de a FCC deter poderes para advertir e convocar audiências públicas nos locais sedes das emissoras para apreciar os excessos e desvios, e pressionar as emissoras a corrigi-los. No Brasil, sobretudo a partir da Constituição de 1988, inexistiu possibilidade de qualquer pessoa, entidade privada, pública ou estatal interferir na grade de programação e no conteúdo dos programas, por mais ofensivos, a-éticos e amorais que se revelem. Salvo, evidentemente, nas emissoras educativas, sobre cujas programações os governantes exercem férrea censura.

(5) Enquanto nos Estados Unidos tem sido altamente estimulado o licenciamento de TVs públicas – eram 335 em 1999 – no Brasil jamais houve qualquer incentivo a isto, fazendo-nos estacionar em 20 emissoras educativas, já há muitos anos. Ademais, lá são destinados recursos do parlamento para o Public Broadcasting Service – PBS, que produz, transmite e cede às emissoras públicas intensa programação cultural, educativa e de entretenimento, sem submissão às leis do mer-

cado. Aqui as TVs educativas apenas sobrevivem burocraticamente à indiferença dos governos.

O ideal dos formadores da indústria de TV brasileira e seu ambiente regulatório foi por certo estabelecer no Brasil um sistema de TV liberal democrático como o americano, mas adaptado as tradições autoritárias e elitistas das estruturas políticas, econômicas e sociais brasileiras. Isto significou estabelecer um modelo predominantemente comercial de TV, apto a vender produtos materiais e simbólicos, através tanto da publicidade quanto da programação; e, ao lado deste, um sistema estatal de televisão educativa (não um serviço público no sentido europeu ou americano), sustentado exclusivamente por recursos do governo – sabidamente reduzidos – com a finalidade de “educar” a população e torná-la apta a integrar-se plenamente à sociedade e, conseqüentemente, também ao mercado nacional de produtos e serviços. Os dois sistemas, portanto, seriam complementares enquanto ferramentas estratégicas para a expansão capitalista no país.

Utilizando o modelo de concessão de freqüências por critérios políticos e econômicos, o arranjo regulatório liberou a iniciativa privada e o interesse comercial para crescerem livremente, sem compromissos com a educação e a cultura nacionais, e atribuiu aos governantes decidir sobre quanto dinheiro as TVs não-comerciais deveriam receber e o que sua programação seria. Além disso, mantida longe a influência da sociedade civil, cabe também aqueles governantes apontar os dirigentes das TVs educativas e exercer sobre elas a censura política e ideológica.

A adoção do modelo comercial americano não foi um risco para as elites dominantes porque as licenças de rádio e TV seriam concedidas às empresas de radiodifusão, diretamente pelo Presidente da República e era, como tem sido, impossível alguém não comprometido com as elites atingir aquele posto. Além disso, a submissão dos concessionários à ideologia liberal e às elites dominantes seria assegurada por sua dependência de suporte financeiro advindo de anunciantes, isto é, daqueles para quem a sobrevivência da economia de mercado e da democracia liberal é crucial para sua própria sobrevivência.

Como consequência da implementação desse modelo, as televisões educativas não foram providas de recursos para seu desenvolvi-

mento, e muito menos para produzir uma programação que as tornasse populares. Sem dinheiro, não puderam tampouco recheiar suas emisoras com programas que as tornassem parte e expressão das culturas local e nacional. O que lhes garantiria o *status* de instituição cultural, com o papel de estender o processo ativo de aprendizado a toda população, estimulando novas maneiras de pensar e sentir, e arraigando nos cidadãos a identidade nacional e cultural do país. Esse papel foi “naturalmente” usurpado e deturpado pela televisão comercial, para quem foram destinadas as contas publicitárias do governo e a infraestrutura nacional de telecomunicações. Passou-se a servir aos telespectadores programas de grande audiência, profundamente enraizados nos modelos mercadológicos da cultura de massa. O desenvolvimento subsequente da indústria conduziu ao estabelecimento de redes comerciais de abrangência nacional, dentro de um modelo de produção centralizado, com as estruturas produtivas concentradas no Centro-Sul do país (Rio de Janeiro e São Paulo). A nenhuma estação de TV isolada foi deixada qualquer possibilidade de sobrevivência sem se submeter a uma das redes nacionais.

É claro, portanto, que desde seu início o sistema de TV não-comercial não foi pensado objetivando instrumentar os governos para exercer influência e controle social, de acordo com suas estratégias políticas, como estabelecido em outros países do Terceiro Mundo e da Europa Oriental. No Brasil, esse foi - e continua sendo - o papel desempenhado pela TV comercial, cabendo às TVs educativas apenas coadjuvar o ator principal, dentro de suas limitações.

A regulação da radiodifusão brasileira foi então estabelecida e concebida como um modelo clássico de desenvolvimento capitalista, adaptada às condições particulares de um país em desenvolvimento. Instituído pela Revolução de 30, o modelo só foi ameaçado pelas políticas nacionalistas e socializantes do governo Goulart, deposto em 1964 pelos militares. Não houve, portanto, na história brasileira do século XX qualquer contradição entre o modelo aplicado à indústria da radiodifusão e aquele aplicado à nossa economia. Houve, pelo contrário, perfeita consonância ideológica entre o conteúdo das políticas econômicas brasileiras e os regulamentos da radiodifusão. Em outras palavras,

o desenvolvimento da economia e da radiodifusão seguiu o modelo de concentração do capital, modo de produção capitalista e convergência geográfica da produção industrial na região Centro Sul do país.

O segundo ponto a ser abordado é a conformação real do ambiente regulatório da TV brasileira, considerando as tendências internacionais de liberalização das regulamentações. Como já aponteí, os conglomerados transnacionais, operando dentro e fora das fronteiras nacionais, estão erodindo a essência da soberania regulatória dos Estados-nações. Como consequência disso, as políticas regulatórias da TV estão sendo crescentemente pressionadas a serem originadas não de fontes nacionais mas de dentro das estruturas e dinâmicas dos mercados internacionais. Dessa forma, o lugar do Estado e outros grupos e instituições nacionais tende a ser progressivamente ocupado por companhias multinacionais e organizações internacionais que tentam assumir o papel de principais atores no processo de regulação. Isto é, em vez de apenas os governos dos Estados-nações e os grupos de interesses nacionais negociando para conciliar seus interesses políticos, econômicos e culturais, poderemos ter enormes corporações multinacionais ditando os regulamentos dos serviços de TV.

Como foi demonstrado nos capítulos anteriores, isto não ocorreu no ambiente regulatório brasileiro, no século XX:

(a) Não há evidência de que as tendências internacionais tenham enfraquecido o Estado, as políticas internas, os diversificados interesses domésticos e as contradições dos grupos sociais como fatores dominantes no ambiente regulatório da TV. Há associações entre capitais nacionais e estrangeiros na exploração de serviços de TV por assinatura, mas o poder regulatório permanece nas mãos do Estado, onde os interesses do empresariado nacional continuaram predominantes.

(b) O Estado brasileiro e também o ambiente regulatório da TV permaneceram tratando a regulação dos serviços de televisão como um tema cuja referência são a economia e as políticas domésticas; Isto é, o processo de regulação continuou buscando apenas a acomodação de conflitos de interesses econômicos e políticos de caráter internos.

(c) As políticas regulatórias não tem sido originadas dentro das estruturas e dinâmicas dos mercados internacionais e sim nos grupos econô-

micos, políticos e sociais brasileiros. Mesmo no caso da TV a Cabo, o Fórum pela Democratização da Comunicação defendeu o ingresso do capital estrangeiro no setor não como agente de interesses externos mas buscando o estabelecimento de uma rede única nacional, controlada pelo Estado.

(d) O Brasil continua mantendo a TV aberta altamente regulada e controlada, na sua totalidade, por capitais nacionais.

Os capítulos anteriores mostraram também que o único espaço institucional em que houve estreitamento do papel do Estado brasileiro ocorreu no que se refere à censura, que era exercido ilegalmente durante o regime militar. Na verdade, em termos regulatórios, seu poder tornou-se até mais forte do que antes: por exemplo, os poderes do presidente e do Parlamento de intervir no setor são agora matéria constitucional e não apenas um assunto para a lei ordinária, como era até 1988. Em consequência, o ambiente regulatório da TV continua tão controlado como sempre foi, inclusive porque o processo de concessão de serviços de TV permanece centralizado na esfera do Estado, ou seja, o Presidente, o Parlamento, e o Ministério das Comunicações.

Todavia, devemos estar conscientes de que estamos enfrentando uma situação em mudança. Por exemplo, se tomarmos como evidência a abertura do mercado de TV a cabo ao capital estrangeiro, poderemos dizer que o novo ambiente regulatório brasileiro parece estar se movimentando para redefinir as bases conceituais que orientam o desempenho de seu papel. Teria sido, então, em consequência dessa redefinição que os serviços de TV a cabo foram estabelecidos no Brasil como uma atividade econômica para a qual os Estados-nações são apenas mercados a serem lucrativamente explorados pelas corporações multinacionais associados a empresas nacionais operando no setor. Há evidências suficientes para afirmar que, no caso da Lei da TV a cabo, o ambiente regulatório se mostrou pouco nacionalista, e mais inspirado pelas políticas industriais e tecnológicas em vez das culturais. É possível também afirmar que os elaboradores daquela Lei assumidamente levaram em conta as estruturas e dinâmicas do mercado internacional, e concordaram em considerar como genuínas as supostas tendências de internacionalização do controle dos mercados de TV domésticos.

A questão continua sendo até onde o ambiente regulador nacional irá na redefinição de seus conceitos. Até o final do século além da aceitação das tendências de internacionalização como sendo inevitáveis, aquele ambiente manteve inalterados os traços mais importantes da regulamentação da TV, particularmente no que concerne à radiodifusão. Esta última chegou ao século XXI fortemente protegida para os brasileiros e seu regulamento continua em essência intocado desde 1963, um período muito longo para um setor tão mutante, no mundo contemporâneo. Deve ser lembrado que a TV aberta no Brasil alcança 40 milhões de lares enquanto a TV por assinatura atinge apenas cerca de 300 mil deles. A primeira também absorve mais de 95% do orçamento publicitário destinado à TV e aproximadamente 70% das contas dos anunciantes públicos e privados.

Também é verdade, como já vimos, que mesmo no caso específico da Lei da TV a cabo, foram os conflitos internos políticos, econômicos e sociais, em vez de pressões internacionais, que fizeram com que o governo e o parlamento e os grupos de interesses domésticos negociassem e se comprometessem com o projeto final da lei. A decisão desses atores na abertura dos serviços de TV a cabo ao capital estrangeiro foi tomada sem influência de corporações internacionais, resultando efetivamente de uma proposta das forças tradicionalmente nacionalistas e de esquerda. Estas forças argumentara que o espaço cedido ao investimento das corporações multinacionais nos serviços de TV por assinatura não era um pecado, e sim um modo firme e realista de assegurar a existência do serviço no país.

A análise desenvolvida neste livro sugere que os efeitos das tendências internacionais de liberalização da indústria da TV não se aplicam automática e indistintamente em qualquer Estado-nação. É certo que estas tendências se converteram em importantes fatores a serem considerados na análise dos ambientes regulatórios domésticos, mas no caso do Brasil há fortes indicadores de que os condicionamentos de caráter nacional, políticos e econômicos, permanecem sendo dominantes na formulação de políticas para o setor.

Finalmente, gostaria de enfatizar que o crescimento e a predominância absoluta da conduta comercial da TV tem provocado forte oposição e resistência das forças democráticas e progressistas, no Brasil, que, contudo, têm se mostrado inaptas para evitar que os valores básicos do

sistema comercial se enraízem na mente da população. Denunciando e lutando contra a comercialização desenfreada dos bens culturais e a “homogeneização” do conteúdo dos programas de TV, sob o critério único dos índices de audiência, essas forças tem apontado a TV comercial como um agente de suporte para o discurso das elites dominantes, o que tem contribuído para mantê-las no controle do poder econômico e político da sociedade.

Reflexões, debates e proposições democratizantes emergiram nos anos 60, mas foi apenas nos anos 80 que as forças progressistas iniciaram a revisão de suas históricas posições simplistas e preconceituosas a respeito do processo brasileiro contemporâneo de cultura e comunicação de massa. Novas compreensão e formulação política sobre as realidades brasileira e internacional começaram a surgir, liberando-lhes a capacidade de processar criticamente e com ganho intelectual, a abundância de informações e manifestações culturais que a internacionalização da economia, do mercado e do modo de vida brasileiros estavam propondo a sua inteligência.

Em vez de esperar que a população estivesse preparada para uma “revolução nacional e popular”, e só então mudar a realidade da mídia no Brasil, ativistas da democratização dos meios de comunicação de massa começaram a buscar ações políticas visando a transformação imediata de aspectos dessa realidade. Daí nasceram primeiramente a Frente por Políticas Democráticas da Comunicação e posteriormente o Fórum pela Democratização das Comunicações, ambos com a finalidade de lutar pelo aprofundamento da democracia na mídia nacional.

Tem sido uma luta muito difícil, inclusive porque a crise ideológica que começou no final dos anos 80 ainda continua dispersando e mantendo uma certa perplexidade crítica, entre os setores intelectuais e os renovadores da política na sociedade brasileira. Talvez por isso não se esteja conseguindo impedir que os padrões de programação dos serviços de TV venham se tomando mais e mais influenciados pelos mecanismos do mercado e - pelo menos no caso da TV por assinatura - pelo capitalismo global.

Em termos históricos, no entanto, a batalha apenas começou. Esperemos que lutando duramente como têm lutado, essas forças progressistas possam obter poder suficiente para criar um cenário mais democrático para indústria da TV brasileira e seu ambiente regulatório.

Notas

- ¹ Decreto-Lei 236, de 28.02.1967; Decreto 71.136, de 23.09.1972; Lei 6192, de 19.12.1974; Decreto 81.600, de 25.04.1978; Decreto 86.680, de 02.12.1981; Decreto 88.067, de 26.01.1983; Decreto 91.837, de 25.10.1985; Decreto 99.431, de 31.07.1990; Decreto 7231, de 16.10.1991; Decreto 1720, de 28.11.1995; Decreto 2108, de 24.12.1996
- ² Pressionados por radiodifusoras, em 1991, os ministros das Comunicações e da Educação concordaram em suspender a aplicação destas normas. Ao invés disso, um acordo foi assinado pelos ministros e pela Associação Brasileira de Radiodifusores estabelecendo que as cinco horas previstas no Regulamento seriam pagas da seguinte maneira: cinco minutos da programação diária, de segunda a sexta, para inserção de spots de 30 e 60 segundos, contendo mensagens educacionais; e dois programas de 20 minutos, na programação de sábado e domingo, emitidos entre 6 e 22 horas, a critério das radiodifusoras.
- ² Em 1994, como sua vida útil tinha se encerrado, aqueles satélites foram substituídos por dois novos, Brasilsat B1 e B2, cada um com 12 anos de vida útil, 28 *transponders*, e capazes de transmitir 56 programas e milhões de chamadas telefônicas ao mesmo tempo. Operado pela Embratel, o Sistema Brasileiro de Satélites de Telecomunicações passou a constituir-se de dois satélites em órbita e 35 estações terrestres.
- ³ De acordo com o Anuário Brasileiro de Mídia de 1993, essa tendência não mudou significativamente nos anos seguintes. Durante aquele ano, as quatro redes nacionais de TV tiveram cerca de 70% de sua programação preenchidos por programas produzidos domesticamente (Cf. Anuário Brasileiro de Mídia, p. A14, 1993, São Paulo: Grupo de Mídia).
- ⁴ Em Salvador, por exemplo, nas eleições para Prefeito, em 1988, foi eleito o apresentador de um programa deste tipo, cujo slogan dizia: “Mato a cobra e mostro o pau”.

- ⁵ The Observer, 09.09.1990.
- ⁶ A Rede Globo transmite também, à tarde, uma reapresentação de uma novela já concluída.
- ⁷ Decretos 20.047 e 21.111.
- ⁸ Entrevista do autor com Regina Bueno, à época Gerente de Marketing da TV Cultura.
- ⁹ A parte referente à análise da Radiodifusão nas constituições brasileiras de 1934, 1937, 1946 e 1967 foi retirada do trabalho “Políticas de Regulação da Radiodifusão nas Constituições Brasileiras do Século XX”, de Othon Jambeiro, Andréa Ribeiro, Fabiano Brito, Sandro Ferreira e Suzy dos Santos, apresentado ao IV Endicom, Montevidéu, maio de 2001.
- ¹⁰ Aliança política entre os governadores dos principais estados brasileiros, que garantiam favores do governo federal para os governadores alinhados, em troca do apoio político destes nas eleições.
- ¹¹ Art. 5 ° , VIII.
- ¹² Art. 5 ° , VIII, Parágrafo 2°.
- ¹³ Art. 5 ° , VIII, Parágrafo 3°, e Art. 7 ° , III.
- ¹⁴ Art. 6 ° , II.
- ¹⁵ Art. 113, 8) e 9).
- ¹⁶ Art. 131.
- ¹⁷ Art. 136.
- ¹⁸ Art. 131
- ¹⁹ Art. 135.
- ²⁰ Art. 137.
- ²¹ Aliança Nacional Libertadora, movimento de esquerda, de orientação marxista, hegemonizado pelo PCB – Partido Comunista do Brasil.
- ²² Ação Integralista Brasileira, grupo de extrema direita, com forte inclinação nazi-fascista, liderado por Plínio Salgado.

- ²³A Intentona Comunista foi uma tentativa de movimento insurrecional liderado pelo PCB, que, por desorganização da sua direção, acabou malograda e sem grande adesão, registrando-se ações em poucos lugares, entre eles Recife e Rio de Janeiro.
- ²⁴Lei política que dá total controle ao governo sobre a sociedade civil, fechando o Congresso e suspendendo direitos constitucionais.
- ²⁵Este nome era uma referência a um importante general comunista europeu, que ficou muito conhecido no ocidente pelos seus métodos bastante severos na luta contra a os seus inimigos. O uso de seu nome foi uma clara tentativa de estimular o medo entre a população.
- ²⁶Francisco Campos, à época acadêmico de direito, posteriormente deputado e Ministro da Justiça no Estado Novo.
- ²⁷Por este motivo esta constituição ficou conhecida como a Polaca.
- ²⁸Art. 15, VI e VII.
- ²⁹Art. 16, 17 e 18.
- ³⁰Art. 20, II.
- ³¹Art. 32, parágrafo único.
- ³²Art. 44, c.
- ³³Art. 122, parágrafo 6.
- ³⁴Art. 122, parágrafo 15, a), b) e c).
- ³⁵Art. 145
- ³⁶Correspondente ao Art. 136 da Constituição de 34.
- ³⁷Correspondente ao Art. 137 da Constituição de 34.
- ³⁸Correspondente ao Art. 135 da Constituição de 34.
- ³⁹Art. 148 – A lei reprimirá toda e qualquer forma de abuso do poder econômico, inclusive as uniões ou agrupamentos de empresas individuais ou sociais, seja qual for a sua natureza, que tenham por fim dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros.

⁴⁰Art. 5º - Compete à União

(...)

XII – explorar, diretamente ou mediante autorização ou concessão, os serviços de telégrafos, de radiocomunicação, de radiodifusão...

⁴¹Art. 141

⁴²Interesse comum aparece como sinônimo de interesse coletivo e de interesse público, fazendo uma espécie de contraposição com o interesse particular, não se faz uma diferenciação explícita ficando isso mais a critério do governo.

⁴³Decreto n. 20.047, de 27 de maio de 1931, regulamentado pelo Decreto 21.111, de 01 de março de 1932.

⁴⁴Constituição de 1967; Artigo 153; §8º É livre a manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica, bem como a prestação de informação independentemente de censura, salvo quanto a diversões e espetáculos públicos, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros, jornais e periódicos não depende de licença da autoridade. Não serão, porém, tolerados a propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de religião, de raça ou de classe, e as publicações e exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes.

⁴⁵Art. 153

⁴⁶Art. 174

⁴⁷Art. 156

⁴⁸Informações divulgadas pela Secretaria da Assembléia Constituinte, após o encerramento dos trabalhos

⁴⁹Entrevista do presidente da Fenaj com o autor, em março de 1994

⁵⁰Entrevista com o autor em março de 1994

⁵¹Embora a Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação tivesse sido mobilizada para elaborar um projeto unificado de propostas para a constituinte, houve continuado desacordo de parte

de seus membros com vários itens da proposta da Fenaj, considerada extremamente radical (exemplo do radicalismo era a reivindicação de que todos os meios de comunicação do país - aí incluídos os jornais, as revistas nacionais e as redes de TV - passassem a ser controlados por fundações sem fins lucrativos). Não havendo tempo nem condições objetivas para a continuação dos debates e solução das divergências, a Fenaj, municiada com sua proposta aprovada tanto em um seminário nacional especificamente convocado para esse fim, como no Congresso Nacional da categoria realizado em São Paulo, no final de 1986, terminou por impor-se como representante das chamadas forças democráticas da sociedade civil organizada.

⁵²Observação feita por Fernando Ernesto Correia durante entrevista do autor com Eduardo Borgerth, outro Vice-Presidente da Abert, em Brasília, em março de 1994.

⁵³Ver Parecer SR-93, de 21.06.89, do Consultor Geral da República.

⁵⁴Relato sucinto feito com base em entrevistas realizadas com: André Mendes, da NetBrasil e representante da ABTA nas negociações; Antonio Carlos Menezes, da Multicanal e também representante da ABTA nas negociações; Francisco Savio Pinheiro, ex-executivo do Minicom e um dos responsáveis pela introdução de consultas e audiências públicas nos processos do Ministério das Comunicações; Murilo Ramos, da UnB e representante do Forum nas negociações; Walter Longo, presidente da ABTA.

⁵⁵Ver Pay TV, maio de 1994, p. 19

⁵⁶Ver Isto e, 08.06.94, p31.

⁵⁷Ver FaxForum, n. 19, julho de 1994, p.4.

Bibliografia

- Almeida, André Mendes de (1993): *Mídia Eletrônica: Seu Controle nos EUA e no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense.
- Almeida, Cândido Mendes de & Araújo, Maria Elisa de (org.) (1995): *As Perspectivas da Televisão Brasileira ao Vivo*. Rio de Janeiro: Imago Editora.
- Ang, Ien (1991): *Desperately Seeking the Audience*, London: Routledge.
- Aufderheid, Patrícia (1996): *Mídia e Democracia*. In *Revista de Comunicação e Política*, V.III, nº02. São Paulo: Editora Nova Série.
- Bagdikian, B.H. (1990): *Los Senores de la Aldea Mundial*. In *El Periodista Democrata*, Praga: International Organisation of Journalists (OIP), Jul/Aug, n.7/8, p.16-17.
- Bahiense, Roberto (1991): *Vítima e Cúmplice*. In Adauto Novaes (ed)'s *Rêde Imaginária: Televisão e Democracia*. São Paulo (Brazil): Companhia das Letras, p.257-262.
- Baleeiro, Aliomar e Sobrinho, Barbosa Lima (1999): *Constituições Brasileiras:1946*. Senado Federal. Brasília. 1999.
- Barbero, Jesus-Martin (1993): *Latin America: Cultures in the Communication Media*. In *Journal of Communication*, 43 (2), p.18-30.
- Berman, Marshall (1996): *Tudo que é Sólido Desmancha no Ar (A Aventura da Modernidade)*. In Bethell, Leslie (1994): *On Democracy in Brazil, Past and Present*. London: Institute of Latin American Studies.
- Black, Jan Knippers (1992): *Brazil's Limited Redemocratization*. In *Current History*, 91 (562) p.85-89.
- Bolaño, César (1999): *A Economia Política da Televisão Brasileira*. In *Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*, S.Paulo, jul/dez, vol. 22, n.2, p.15-32.
- Borin, Jair (1991): *Brasil: Medios de Comunicacion*. In *Chasqui*, Quito: Ciespal, n.38, p.88-91.
- Boyer, Robert (1990): *A Teoria da Regulação : Uma Análise Crítica*. Ed. Nobel. São Paulo.
- Brazilian National Parliament (1989): *Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília (Brazil): Senado Federal.

- Brazilian National Parliament (1991): Constituição. Quadro comparativo. Brasília (Brazil): Senado Federal.
- Brown, L. (1990): Televisão: uma Abordagem Crítica". In Conferências e Debates, Rio de Janeiro (Brazil): IBM/Printel.
- Browne, D.R. (1989): Comparing Broadcasting Systems. Iowa(USA): Iowa State University Press/Ames.
- Brzezinski, Z. (1990): EUA se Tornaram a Única Superpotência. In Fôlha de São Paulo, São Paulo, December 19.
- Bucci, Eugênio (1996): Brasil em Tempo de TV. São Paulo: Jinkings Editores Associados.
- Bucci, Eugênio (2000): A TV aos 50 – Criticando a Televisão Brasileira no seu Cinquentenário. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo
- Buonavita, Federico (1982): História da Comunicação - Rádio e TV no Brasil. Petrópolis (Brazil): Vozes.
- Cádima, Francisco Rui (1989): O Serviço Público de Televisão na Perspectiva dos Anos 90. In Revista de Comunicação e Linguagens, n.º 9. Lisboa: CECL - Centro de Estudos de Comunicação e Linguagens (número dedicado à Televisão).
- Camargo, Nelly & Pinto, Virgilio Noya (1975): Communication Policies in Brasil. Paris: Unesco.
- Caparelli, S. (1982): Televisão e Capitalismo no Brasil. Pôrto Alegre (Brazil): L&PM.
- Capparelli, Sergio (1996): Televisão e Conflito de Gerações. In O Indivíduo e as Mídias. Rio de Janeiro: Diadorim Editora.
- Cavalcante, Themístocles B.; Brito, Luiz Navarro de; e Baleeiro, Aliomar (1999): Constituições Brasileiras: 1946. Senado Federal. Brasília.
- Cave, M. and Melody, W.H. (1989): Models of Broadcast Regulation: the UK and North American Experience. In Cento Veljanovski (ed)'s Freedom in Broadcasting. London: Institute of Economic Affairs, p.224-243.
- Cave, Martin (1989a): An Introduction to Television Economics. In Gordon Hughes and David Vines' Deregulation and the Future of Commercial Television. Aberdeen: Aberdeen University Press/David Hume Institute, p. 9-37.

- Church, George J. (1992): When Countries Come Apart. *Time Magazine*, June 22, p.24-27.
- Coelho, Luiz A. (1988): Teledramas: A New Television Language. In *Studies in Latin American Popular Culture*, 7 (7), p.89-95.
- Comunicarte (1986), PUC Campinas, 4 (8).
- Comunicarte (1986). Campinas, 5 (9-10).
- Conniff, M.L. & McCann, F.D. (1989): Modern Brazil - Élités and Masses in Historical Perspectives. Nebraska (USA): University of Nebraska Press.
- Contamine, Claude (1994): Towards the Digital Revolution; European Television and Film; Between Market and Regulation - An Overview of the discussions. In *The Bulletin of The European Institute for the Media*, 11 (4), p.3-6.
- Cuilenburg, Jan van & Slaa, Paul (1993): Competition in the Local Loop. Paper submitted to the Communication Technology Policy Section of the IAMCR Dublin Conference, Dublin, Ireland, 24-26 June, 1993.
- Curran, James (1990): The New Revisionism in Mass Communication Research: a Reappraisal. In *European Journal of Communication*, London: Sage, vol.5, p. 135-164.
- Curran, J. (1991a): Mass Media and Democracy: a Reappraisal. In James Curran and Michael Gurevitch (eds)'s *Mass Media and Society*. London: Edward Arnold, p.82-117.
- Curran, James (1991b): Rethinking the Media as a Public Sphere. In Peter Dahlgren and Colin Sparks (eds)'s *Communication and Citizenship*. London: Routledge, p.27-57.
- Dahlgren, P. (1991): Introduction. In P. Dahlgren & C.Sparks (eds)'s *Communication and Citizenship*. London: Routledge, p.1-24.
- Dahrendorf, R. (1991): "La Desreglamentacion y la Intervencion del Estado". In *Perfiles Liberales*, Bogotá (Colombia), 5 (21), p.4-8.
- Davila, Gloria (1991): La Prensa en America Latina - Los ultimos Diez Anos. In *Chasqui*, n.38, Quito: Ciespal, p.69-71.
- Del Fiol, R. & Ferraz, J. (1985): National Telecommunications planning in Brazil. In *Telecommunications Policy*, 9 (3), London, p.229-239.

- Dias, M.A.R. (1979): Política e Comunicação no Brasil. In J. Werthein (ed)'s Meios de Comunicação: Realidade e Mito. São Paulo: Ed. Nacional, p. 252-277.
- Diniz, Eli (1989): The Post-1930 Industrial Élite. In Michael L. Conniff & Frank D. McCann (eds)'s Modern Brazil - Élités and Masses in Historical Perspective. Lincoln (USA): University of Nebraska Press, p.103-120.
- Diretrizes Setoriais do Presidente João Figueiredo (1980). Brasília: Presidência da República do Brasil.
- Dolinger, Jacob & Rosenn, Keith S. (ed) (1992): A panorama of Brazilian law. London: Institute of Advanced Legal Studies.
- Dominich, Joseph R.; Sherman, Barry L. & Copeland, Gary A. (1993): Broadcasting, Cable and Beyond. New York: McGraw Hill.
- Dossiê: Negociação da Regulamentação da TV a Cabo (1994). Versão Preliminar: Fenaj.
- Dreifuss, René (1999): O Jogo da Direita. Rio de Janeiro: Vozes.
- Dutta-Roy, Amit (1992): The State of Brazilian Telecommunications Services. Massachusetts (USA): Centre for Information Policy Research, Harvard University (Executive Summary).
- Dyson et alii (1988) Broadcasting and New Media Policies in Western Europe, London: Routledge.
- Dyson, K. (1988): Regulating New Media: The Implementation Process. In K. Dyson et alii's Broadcasting and New Media Policies in Western Europe. London: Routledge, p.251-304.
- Dyson, Kenneth and Humphreys, Peter (1990): Introduction: Politics, Markets and Communication Policies. In The Political Economy of Communications. London: Routledge, p.1-32.
- Fadul, A. M. (1993): Telenovela and Culture in Brazil. Trabalho apresentado na II C Annual Conference, Mexico.
- Farias, Vilmar (1992): A Conjuntura Social Brasileira. In Novos Estudos Cebrap, n.33, São Paulo: Cebrap, p.103-113.
- Fausto, Boris (1997): História do Brasil. Edusp: São Paulo, 5ª Edição.

- Federico, Maria Elvira B. (1982): *História da Comunicação - Rádio e TV no Brasil*. São Paulo: Ed.Vozes
- Ferguson, Marjorie (1990): Foreword. In Marjorie Ferguson (ed)'s *Public Communication - The New Imperatives*. London: Sage, p.ix-xiii.
- Ferreira, Joel Hasse (1989): Serviço Público de Televisão, Privatizações e Condiçõamentos Tecnológicos. In *Revista de Comunicação e Linguagens*, n.º 9. Lisboa: CECL - Centro de Estudos de Comunicação e Linguagens (número dedicado à Televisão).
- Ferreira, Maria Nazareth (1993): *Identidade Cultural: Resistência ou Dependência ?* (Notas acerca da construção da identidade cultural. In: *Revista Comunicação e Política*. São Paulo: Centro Brasileiro de Estudos Latinoamericanos, ano XIII, nº 22/25.
- Festa, Regina & Santoro, L.F. (1991a): "A Terceira Idade da TV: o Local e o Internacional. In Adauto Novaes (ed)'s *Rêde Imaginária: Televisão e Democracia*. São Paulo (Brazil): Companhia das Letras, p.179-195.
- Festa, Regina (1991b): Entrevista. In *Políticas Governamentais*, n.74, Rio de Janeiro: Ibase.
- Fiani, Ronaldo: *Teoria da Regulação Econômica: Estado Atual e Perspectivas Futuras*.
- Fiske, J. (1991): Postmodernism and Television. In James Curran and Michael Gurevitch (eds)'s *Mass Media and Society*. London: Edward Arnold, p .55-67.
- Florisbaldo, Otávio (1995): *O Negócio da Televisão*. In *As Perspectivas da Televisão Brasileira ao Vivo*. Rio de Janeiro: Imago Editora.
- Forum for the Democratization of Communication (1994): *FaxForum*, 3 (17), Brasília.
- Forum for the Democratization of Communication (1994): *FaxForum*, 3 (22), Brasília.
- Fox, Elizabeth (1994): *Communication Media in Latin America*. In *Journal of Communication*, 44 (4), New York: Oxford University Press, p.4-8.
- Fukuyana, Francis (1992): *The End of History and the Last Man*. London: Hamish Hamilton.

- Furtado, Romulo (1989): Brazil's Digital Evolution of Telecomms. In *Intermedia*, 17 (1), p.30-34.
- Gallagher, R.B. (1989): American Television: Fact and Fantasy. In Cento Veljanovski (ed)'s *Freedom in Broadcasting*. London: Institute of Economic Affairs, p.178-207.
- Garnham, N. (1990a): The Media and the Public Sphere. In *Capitalism and Communication*. London: Sage, p.104-114.
- Garnham, N. (1990b): Public Service Versus the Market. In *Capitalism and Communication*. London: Sage, p.115-135.
- Garnham, N. and Locksley, G. (1991): The Economics of Broadcasting. In Jay G. Blumler and T.J.Nossiter (ed)'s *Broadcasting Finance in Transition*. New York: Oxford University Press, p.8-22.
- Garnham, Nicholas (1990c): Contribution to a Political Economy of Mass Communication. In *Capitalism and Communication*. London: Sage, p.20-55.
- Garnham, Nicholas (1993): Public Service Broadcasting and the Consumer. In *Consumer Policy Review*, 3 (3), p.157-163.
- Garnham, Nicholas (1994): Economic, Institutional and Cultural Barriers to Convergence. Paper presented to the conference on 'The Convergence of Communication Technologies', University of Quebec a Montreal.
- Garnham, Nicholas (1994): The Broadcasting Market and the Future of the BBC. In *The Political Quarterly* Publishing Co. Ltd. 1994. Oxford: Blackwell Publishers, p.11-19.
- Geddes, Barbara (1990): Building State Autonomy in Brazil, 1930-1964. In *Comparative Politics*, 22 (2), p.217-235.
- Geller, Henry (1990): Mass Communications Policy: Where We Are and Where We Should Be Going. In Judith Lichtenberg (ed)'s *Democracy and the Mass Media*. New York: Cambridge University Press, p.290-330.
- Gillespie, Charles Guy (1989): Democratic Consolidation in the Southern Cone and Brazil: Beyond Political Disarticulation? In *Third World Quarterly*, 11 (2), p.92-130.

- Glover, David (1984): *The Sociology of the Mass Media*. London: Themes and Perspectives in Sociology.
- Golding, P. & Murdock, G. (1991): *Culture, Communications, and Political Economy*. In Curran, J. & Gurevitch M. (eds)'s *Mass Media and Society*. London: Edward Arnold, p.15-32.
- Gomes, Angela Maria de Castro (1997): *Regionalismo e Centralização Política. Partidos e Constituinte nos anos 30*. Ed. Nova Fronteira: São Paulo.
- Gurevitch, M.; Levy, M.R.; Roeh, I. (1991): *The Global Newsroom: Convergences and Diversities in the Globalization of Television News*. In P.Dahlgren & C.Sparks (eds)'s *Communication and Citizenship*. London: Routledge, p.195-216.
- Haag, Marcel & Schoof, Hans (1994): *Telecommunications Regulation and Cable TV Infrastructures in the European Union - Current Policies and Future Issues*. In *Telecommunications Policy*, 18 (5), p.367-377.
- Hagopian, Frances (1990): *Democracy by Undemocratic Means? Élite, Political Pacts, and Regime Transition in Brazil*. In *Comparative Political Studies*, 23 (2), p.147-170, London: Sage.
- Hall, Stuart (1994): *The Question of Cultural Identity*. Citado por Maria Celeste Mira (1994): *O Global e o Local: Mídia, Identidades e Usos da Cultura*. In: *Revista Margem*. São Paulo: Faculdade de Ciências Sociais da PUC, nº 3, dez.
- Harvey, D.(1989): *The Condition of Postmodernity*. Oxford: Basil Blackwell.
- Havick, John J. (1983): *Communications Policy and the Political Process*. London: Greenwood Press.
- Heffron, Florence (1983): *The Federal Communications Commission and Broadcast Deregulation*. In John J.Havick (ed)'s *Communications Policy and the Political Process*. London: Greenwood Press, p.39-70.
- Herscovici, Alain (1995): *O Local na Era da Globalização*. In *Cadernos da Intercom*. São Paulo: Intercom (número dedicado ao XIII Congresso da Intercom, realizado em Aracaju).
- Herz, D. (1988): *O Controle Técnico e Legal*. In J.M.Melo (ed)'s *Comunicação e Transição Democrática*. Pôrto Alegre (Brazil): Mercado Aberto, p.80-111.

- Herz, Daniel (1987): *A História Secreta da Rede Globo*. Porto Alegre: Tchê.
- Hoineff, Nelson (1991): *TV em Expansão*. Rio de Janeiro (Brazil): Record.
- Hoineff, Nelson (1997): *Desmassificação da TV é Fenômeno Irreversível*. In *Folha de São Paulo*, 24 de janeiro.
- Holmes, Stephen (1990): *Liberal Constraints on Private Power?: Reflection on the Origins and Rationale of Access Regulation*. In Judith Lichtenberg (ed)'s *Democracy and the Mass Media*. New York: Cambridge University Press, p.21-65.
- Horwitz, Robert Britt (1989): *The Irony of Regulatory Reform*. New York: Oxford University Press.
- Huang, Yu. (1991): *The Development of Chinese Broadcasting in Post Mao Era (1978/...)*. CCIS Research Seminars in Communication, London, University of Westminster.
- Huntington, Samuel (1993): *The Next Battleground* (interview given to Sam Allis). *Time Magazine*, June 28, n.26, p.69.
- Ianni, Octávio (1996): *Teorias da Globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Jambeiro, Othon (2000): *Estruturas e Funções de Estado na Regulamentação da TV no Mercosul*. Texto apresentado à Reunião Anual da Intercom.
- Jambeiro, Othon (2000): *Regulando a TV. Uma visão comparativa no Mercosul*. Edufba: Salvador.
- Jambeiro, Othon et alli (1996): *A Televisão no Brasil e a Regulamentação de Suas Finalidades Educativas e Culturais*. *Revista da FAEEBA*. Salvador, Bahia, Brasil: Faculdade de Educação/Uneb, jul/dez, p. 57-73.
- Johnson, Randal (1988a): *Popular Culture and the Political Transition in Brazil*. In *Studies in Latin American Popular Culture*, 7 (1) p.1-16.
- Johnson, Randal (1988b): *Deus e o Diabo na Terra da Globo (God and the Devil in the Land of Globo): Roque Santeiro and Brazil's 'New' Republic*. In *Studies in Latin American Popular Culture*, 7 (1), p.77-88.
- Keane, John (1991): *The Media and Democracy*. London: Polity Press.
- Kehl, Maria Rita (1986): *Eu Vi um Brasil na TV*. In *Um País no Ar: História da TV Brasileira em Três Canais*. São Paulo (Brazil): Brasiliense/Funarte.

- Kelley, David & Donway, Roger (1990): Liberalism and Free Speech. In Judith Lichtenberg (ed)'s Democracy and the Mass Media. New York: Cambridge University Press, p.66-101.
- Kottak, Conrad P. (1991): Television's Impact on Values and Local Life in Brazil. In Journal of Communication, 41 (1), p.70-87.
- Krasnow, Erwin G. & Longley, D.Lawrence (1978): The Politics of Broadcast Regulation. New York: St. Martin's Press.
- Kuhn, R. (ed) (1985): The Politics of Broadcasting. London: Croom Helm.
- Leal Filho, L. (1985): O Estado como Proprietário. In J.M.Melo (ed)'s Comunicação e Transição Democrática. Pôrto Alegre: Mercado Aberto, p. 129-136.
- Leal Filho, Laurindo (1988): Atrás das Câmeras-Relações Entre Cultura, Estado e Televisão. São Paulo: Summus Editorial.
- Lima, Venicio A. de (1988): The State, Television, and Political Power in Brazil. In Critical Studies in Mass Communication, 5 (2), p.108-128.
- Lima, Venício Artur de & Motter, Paulino (1996): Novas Tecnologias de Comunicações, Neoliberalismo e Democracia. Revista Comunicação e Política. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos, vol.III, nº 1.
- Magalhães, Antonio Carlos (1985): Política de Telecomunicações. Brasília: Gabinete do Ministro das Comunicações (Exposição na Câmara dos Deputados).
- Mainwaring, Scott (1987): Urban Popular Movements, Identity, and Democratization in Brazil. In Comparative Political Studies, 20 (2), p.131-159, London: Sage.
- Marques de Melo, J. (1984): As pesquisas de Audiência na Televisão Brasileira. In Comunicarte, n.3.
- Marton, I. (1990): Privatização Exige Estados Fortes. In Fôlha de São Paulo, São Paulo (Brazil), Dec 19, p.11.
- Mattos, Haroldo Correia de (1979): Política de Comunicações. Brasília: Gabinete do Ministro das Comunicações (Conferência na Escola Superior de Guerra).
- Mattos, Haroldo Corrêa de (1982): Política de Comunicações. Brasília: Escola Superior de Guerra.
- Mattos, Haroldo Correa de (1983): Política das Comunicações. Brasília:

Gabinete do Ministro das Comunicações (Conferência na Escola Superior de Guerra)

Mattos, Haroldo Correa de (1984): Política das Comunicações. Brasília: Assessoria Especial do Gabinete do Ministro das Comunicações (Conferência na Escola Superior de Guerra).

Mattos, Sergio (1982): The Impact of the 1964 Revolution on Brazilian Television. San Antonio, Texas: V.Klingensmith.

Mattos, Sérgio (1990): Um Perfil da TV Brasileira. Salvador, Bahia, Brasil: A Tarde.

Mattos, Sérgio (1999): A Televisão na Era da Globalização. Salvador-São Paulo:lanamá/Intercom.

Mattos, Sérgio (2000): A Televisão no Brasil: 50 Anos de História (1950-2000). Salvador, BA: Ed. PAS-Edições lanamá.

McAnany, Emile C. (1984). The Logic of Cultural Industries in Latin America: the Television Industry in Brazil. In Vincent Mosco & Janet Wasko (eds)'s The Critical Communications Review, vol II: Changing Patterns of Communications Control. New Jersey (USA): Ablex Publishing Corporation, p.185-208.

Melo, José Marques de (1988): As Telenovelas da Globo. São Paulo: Summus Editorial.

Melody, William H. (1973): The Role of Advocacy in Public Policy Planning. In George Gerbner et alli (ed)'s Communications Technology and Social Policy. London: Wiley-Interscience, p.165-181.

Michael, James (1990): Regulating Communications Media: From the Discretion of Sound Chaps to the Arguments of Lawyers. In Marjorie Ferguson (ed)'s Public Communication - The New Imperatives. London: Sage, p.40-60.

Michiles, Carlos et alli (1989): Cidadão Constituinte: a Saga das Emendas Populares. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Morais, Fernando (1994): Chatô, O Rei do Brasil. São Paulo: Cia. da Letras.

Mosco, Vincent (1989): The Pay-Per Society. Toronto (Ontario): Garamond Press.

Murdock, Graham (1994): The New Mogul Empires: Media Concentration and control in the Age of Convergence. In Media Development, XLI (4), p.3-6.

- Negócios: Rêde de Intrigas (1992). In Isto É, June 17. São Paulo, p.50-52.
- Negrine, R. & Papathanassopoulos, S. (1991): The Internationalization of Television. In *European Journal of Communication*, 6 (1), London: Sage, p.9-32.
- Nettleton, Greta S. and McAnany, Emile G. (1989): Brazil's Satellite System: the Politics of Application Planning. In *Intermedia*, 13 (2), p.159-166.
- Noam, Eli (1994): The States of Television: From Multi-Channel Television to the Me-Channel. Speech in the 6th European Television and Film Forum, Liège, Belgium.
- Noam, Eli M. (1982): Towards an Integrated Communications Market: Overcoming the Local of Cable Television. In *Telebrás (1993): O Serviço De Teledifusão De Sinais De Televisão Por Cabos Como Parte Da Estratégia De Dotar O País De Uma Infra-Estrutura Para Informatização Da Sociedade Através Das Telecomunicações*, Brasília, Mimeo, p.9-11.
- Noll, Roger G. & Owen, Bruce M. (1983): *The Political Economy of Deregulation*. Washington: American Institute for Public Policy Research.
- Novais, Aduato (ed)(1991): *Rêde Imaginária: Televisão e Democracia*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Oliveira, Euclides Quandt de (1974): *A Televisão como Meio de Comunicação de Massa*. Brasília: Coordenação de Comunicação Social do Ministério das Comunicações (Lecture in the Faculdade de Comunicação Anambi, São Paulo).
- Oliveira, Euclides Quandt de (1975): *A Televisão no Brasil*. Brasília: Coordenação de Comunicação Social do Ministério das Comunicações (Aula Inaugural no CEUB, Brasília).
- Oliveira, Euclides Quandt de (1976): *Política de Comunicações*. Brasília: Gabinete do Ministro das Comunicações (Conferencia na Escola Superior de Guerra).
- Oliveira, Euclides Quandt de (1978): *Realizações do Ministério das Comunicações*. Brasília: Gabinete do Ministro das Comunicações (Conferencia na Escola Superior de Guerra).
- Oliven, R.G. (1985): Industrialização, Urbanização e Meios de Comunicação de Massa". In J.M.Melo (ed)'s *Comunicação e Transição Democrática*. Pôrto Alegre (Brazil): Mercado Aberto, p.30-35.

- Owen, B.M.; Beebe, J.H.; Manning Jr., W.G. (1974) *Television Economics*. New York: Lexington Books.
- Owen, Bruce M. & Wildman, Steven S. (1992): *Video Economics*. London: Harvard University Press.
- Peacock, A. (1989a): *The Economist and the Future of Broadcasting in the UK*. In Cento Veljanovski (ed)'s *Freedom in Broadcasting*. London: Institute of Economic Affairs, p.XI-XV.
- Peacock, A. (1989b). *The Future of Public Service Broadcasting*. In Cento Veljanovski (ed)'s *Freedom in Broadcasting*. London: Institute of Economic Affairs, p.51-62.
- Penacchioni, Irene (1984): *The Reception of Popular Television in Northeast Brazil*. In *Media, Culture and Society*, 1984, n.6, p.337-341.
- Pereira, Moacir (1987): *A Democratização e o Direito à Informação na Constituinte*. São Paulo: Global Editora.
- Phelan, J.M. (1991): *Selling Consent: the Public Sphere as a Televisual Market-Place*. In P.Dahalgren & C.Sparks (eds)'s *Communication and Citizenship*. London: Routledge, p.75-93.
- Picard, R.G. (1989): *Media Economics-Concepts and Issues*. London: Sage.
- Poletti, Ronaldo (1999): *Constituições Brasileiras, Vol. III – 1934*. Brasília: Senado Federal.
- Porter, Vincent (1993): *The Theory of Re-regulation*. London: CCIS/University of Westminster.
- Porto, Walter Costa (1999): *Constituições Brasileiras, vol. IV – 1937*, Brasília: Senado Federal.
- Ramos, Murilo Cesar (1995): *A TV Por Assinatura no Brasil: Conceito, Origens, Análise e Perspectivas*. Apresentado na Intercom 1995.
- Ramos, Murilo Cesar (s/d): *A Agenda Proibida - Meios de Comunicação e Revisão Constitucional*. Mimeo.
- Rebouças, Edgard (1995): *Modelo de Representatividade Social na Regulamentação das Emissões de Televisão*. In *Economia Política das Telecomunicações, da Informação e da Comunicação*. V. 4. São Paulo: Intercom.

- Richeri, Giuseppe & Lasagni, Cristina (1987): Precocious Broadcasting. In *Intermedia*, 15 (3), p.22-33.
- Richeri, Giuseppe (1994): *La Transición de la Televisión*. Barcelona, Espanha: Bosch Casa Editorial.
- Robillard, Serge (1995): *Television in Europe: Regulatory Bodies*.
- Rogers, Everett M. & Antola, Livia (1985): Telenovelas: a Latin American Success Story. In *Journal of Communication*, 35 (4). p.24-35.
- Rosenn, Keith (1990): Brazil's New Constitution: an Exercise in Transient Constitutionalism for a Transitional Society. In *The American Journal of Comparative Law*, 38 (4), p.773-802.
- Sampaio, Mario Ferraz (1984): *Historia do Radio e da Televisão no Brasil e no Mundo*. Rio de Janeiro (Brazil): Achiamé.
- Sarti, I.A. (1979): *Comunicação e Dependência Cultural: um Equívoco (Communication and Cultural Dependency: an Equivocal)*. In J. Werthein (ed)'s *Meios de Comunicação: Realidade e Mito*. São Paulo (Brazil): Ed. Nacional, p.231-251.
- Sawers, D. (1989). "Financing for Broadcasting". In Cento Veljanovski (ed)'s *Freedom in Broadcasting*, London: Institute of Economic Affairs, p.79-98.
- Schiller, H.I. (w/d): *Communications Accompany Capital Flows*. Paris: Unesco (International Commission for the Study of Communication Problems, doc.47).
- Schneider, Ben Ross (1992): Privatization in the Collor Government: Triumph of Liberalism or Collapse of the Developmental State? In Chalmers, Douglas A. et all's *The Right and Democracy in Latin America*. New York: Praeger, p.225-238.
- Schultz, Richard (1982): Partners in a Game Without Masters: Reconstructing the Telecommunications Regulatory System. In *Telecommunications Regulation and the Constitution*, Quebec (Canada): The Institute for Research on Public Policy, p. 41-114.
- Silva, C.E.L.da (1985): *Muito Além do Jardim Botânico*. São Paulo: Summus.
- Simões, Inimá Ferreira (1986): *TV à Chateaubriand*. In *Um País no Ar*. São Paulo: Ed.Brasiliense/Funarte.
- Smith, A. (1979): *Television and Political Life*. New York: Weiters' and Scholars' Education Trust.

- Smith, A. (1989): The Public Interest and Telecommunications. In Paulo R. Newberg (ed)'s *New Directions in Telecommunications Policy*, London: Duke University Press, vol.1, p.334-358.
- Smith, A. (1991): *The Age of Behemoths - The Globalization of Mass Media Firms*. New York: Priority Press Publications.
- Sola Pool, I. (1983): *Technologies of Freedom*. Harvard: Harvard University Press.
- Sorman, Guy (1986): *A Solução Liberal*. Rio de Janeiro: José Olympio.
- Souza, Amaury de & Lamounier, Bolivar (1990): A Feitura da Nova Constituição: Um Reexame da Cultura Política Brasileira. In Bolivar Lamounier (ed)'s *De Geisel a Collor: O Balanço da Transição*. São Paulo: Sumaré, p.81-104.
- Souza, Herbert de (1990a): Democracia e Mídia. In *Políticas Governamentais*, n.54, Rio de Janeiro: Ibase, p.18-20.
- Souza, Herbert de (1990b): Mídia e Poder. In *Políticas Governamentais*, n.58, Rio de Janeiro: Ibase, p.18-19.
- Sreberny-Mohammadi, Annabelle (1991): The Global and the Local in International Communications. In James Curran and Michael Gurevitch's *Mass Media and Society*, London: Edward Arnold, p.118-138.
- Stepan, Alfred (1985): State Power and the Strength of Civil Society in the Southern Cone of Latin America. In Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol (ed)'s *Bringing the State Back In*. London: Cambridge University Press, p.317-343.
- Stepan, Alfred (org) (1989): *Redemocratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Straubhaar, Joseph D. (1989a): Mass Communication and the Élités. In Michael L. Conniff & Frank D. McCann (eds)'s *Modern Brazil - Élités and Masses in Historical Perspective*. Lincoln (USA): University of Nebraska Press, p.225-245.
- Straubhaar, Joseph D. (1989b): Television and Video in the Transition from Military to Civilian Rule in Brazil. In *Latin American Research Review*, 24 (1), p.140-154.
- Straubhaar, J. (1990a): Discourses on Oppression. In *Journal of Communication*, 40 (2), p.162-164. (Book review on Nico Vink's *The Telenovela and Emancipation: a Study on TV and Social Change in Brazil*. Amsterdam: Royal Tropical Institute, 1988).

- Straubhaar, Joseph D. (1990b): Institutional Structures, Class and Audience Responses to Television and New Video Technologies in Brazil and the Dominican Republic. Michigan State University for Mass Communication Division, ICA Dublin, mimeo.
- Tácito, Caio (1988): Constituições Brasileiras, vol. VII – 1988, Brasília: Senado Federal.
- Tavares, J. N. (1985): Estado e Meios de Comunicação no Brasil. In J.M.Melo (ed)'s Comunicação e Transição Democrática. Pôrto Alegre: Mercado Aberto, p.46-54.
- Televisão: Por Baixo do Pano (1992). In Veja, June 17, São Paulo, p.96-99.
- Treter, Thomas (1990): Beyond Freedom of Speech and the Public Interest: The Relevance of Critical Legal Studies to Communications Policy. In Journal of Communication, 40 (2).
- Tunstall, J. (1991). "A media industry perspective". In James Anderson (ed) Communication YearBook/14, London, Sage Publications, p.163-186.
- TV a Cabo: O Pomo da Discórdia (1994). In Telecom, 7 (72).
- U.S Congress, Office of Technology Assessment (1990): Critical Connections: Communication for the Future. Washington, DC: US Government Printing Office.
- Veljanovski, Cento (1987): Selling the State. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Veljanovski, Cento (ed) (1989): Freedom in Broadcasting. London: Institute of Economic Affairs.
- Veloso, Monica P. (1982): Cultura e Poder Político: uma Configuração do Campo Intelectual. In Oliveira, L.L. et alli's Estado Novo. Ideologia e Poder. Rio de Janeiro: Zahar, p. 71-107.
- Vinhas, Alessandra (1994): TV Paga (Pay TV). In Imprensa, São Paulo, October.
- Wright, Antonia F.P.de A. & Costa, Alceu A.(1991): The Impact of New Communication Technologies on the Political Scene in Brazil. In J.M.de Melo (ed)'s Communication and Democracy. São Paulo (Brazil): Eca/Usp, p.51-58.

Este livro foi publicado
no formato 155 x 228mm²
miolo em papel 75g/m²
2ª tiragem: 300 exemplares
Impresso no Setor de Reprografia da EDUFBA
Impressão de capa e acabamento: