

Artigos de revisão

O modelo brasileiro de regulação do audiovisual em perspectiva histórica

DOI:10.3395/reciis.v4i4.414pt

César Ricardo Siqueira Bolaño

Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFS e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da UnB. Presidente da Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación (ALAIIC).
bolano.ufs@gmail.com

Resumo

O objetivo deste artigo – que resume e atualiza a análise feita em *Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?* (BOLAÑO, 2007) – é discutir o modelo de regulação do setor audiovisual no país, analisando a evolução histórica da legislação sobre o tema, para detectar, na literatura especializada, as principais tendências através das quais os atores relevantes influenciam os processos legislativos. Em outros termos, pretende-se entender a política audiovisual brasileira, tal como aparece, plasmada na legislação, que retrata a estrutura hegemônica do setor numa determinada situação histórica, e tal como foi constituída pela dinâmica das lutas entre os atores relevantes.

Palavras-chave

comunicação; cultura; regulação; políticas; televisão

Vivemos hoje, no Brasil, um momento de transição para um novo modo de regulação das comunicações, devido a fatores de ordem tecnológica, econômica e social, definidos de acordo com tendências globais conhecidas.¹ Desde 1962, os setores de radiodifusão e telefonia eram regidos no Brasil por um único instrumento legal, o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT). Essa situação perdurou até a reforma das telecomunicações, no governo Fernando Henrique Cardoso, que redundou na fragmentação e privatização do sistema Telebrás e a consequente entrada de várias empresas – principalmente estrangeiras –, além da criação de um órgão autônomo de regulação, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), que assumiu funções anteriormente exercidas pelo Ministério das Comunicações (Minicom).

No projeto original do governo, estava prevista também a transferência da regulação do sistema de rádio e TV para a Anatel, a partir da aprovação da chamada Lei Geral da Comunicação Eletrônica de Massa (LGCEM). Mas apenas a TV a cabo, que possui uma lei específica, passou a ser regulada pela nova agência, permanecendo o rádio e a televisão aberta submetidos ao velho CBT.

Os fatores de mudança do modelo brasileiro de regulação

das comunicações, hoje, estão relacionados à situação da distribuição da renda nacional, que qualifica o público de interesse do mercado publicitário; a fatores de ordem política, que determinam o arcabouço regulatório; e à introdução de inovações tecnológicas que promovem a expansão da TV segmentada e de outras formas alternativas de ocupação do tempo livre, como a internet.

Ao contrário do ocorrido com as políticas culturais, o governo Lula pouco inovou em matéria de regulamentação das comunicações. As poucas iniciativas tomadas acabaram em recuo, salvo duas: a criação da Rede Brasil de Comunicação (RBC) e da TV Brasil e a realização da I Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), em dezembro de 2009. No primeiro caso, não se chegou a mudar a situação da TV pública em termos de audiência ou mesmo de programação e, no segundo, após a realização da conferência, nenhuma ação concreta foi tomada para que as teses aprovadas viessem a ser objeto de discussão parlamentar.

Sob o manto do Código Brasileiro de Telecomunicações.

A instituição do Código Brasileiro de Telecomunicações, de acordo com a Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962,

representa a culminância de um complexo processo de lutas e negociações, os quais remontam aos embates que, como em todo o mundo, separam os defensores de uma função eminentemente educativa e cultural, de um lado, ou comercial, de outro, para o rádio, nos anos 20. Sergio Capparelli lembra que “o Decreto 20.047, de 1931, que substituiu o primeiro Decreto, de 1924, já havia estabelecido que a radiodifusão era de interesse nacional, com fins educativos” (CAPPARELLI, 1982).

Em 1951, Getúlio Vargas baixou o Decreto nº 29.783, reduzindo de dez para três anos o período de concessão, mas o mesmo não sobreviveu ao próprio Vargas. Em maio de 1961, sob a presidência de Jânio Quadros, foi criado o Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel), subordinado diretamente à Presidência da República. O mesmo Jânio chegou a assinar um decreto, o de nº 50.840, de 1961, reduzindo para três anos o período de concessão, mas, mais uma vez, a medida acabou não vigorando após sua renúncia, no ano seguinte.

Em 1962, “aproveitando a situação instável criada pela renúncia de Jânio e as dificuldades de seu Vice-Presidente em ocupar seu cargo, os detentores da indústria da informação manobraram no sentido de criar, finalmente, um Código de Telecomunicações de acordo com seus interesses, principalmente reconhecendo a atuação da iniciativa privada” (idem). O presidente João Goulart, deposto dois anos depois pelos militares, vetou nada menos do que 52 itens do código “e teve, numa noite, todos os vetos derrubados pelo Congresso, reunido sob o olhar vigilante da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão” (Abert), criada naquele mesmo ano (ibidem).

Assim, abre-se o campo para a consolidação, no país, diferentemente do que ocorrera em larga escala na Europa, por exemplo, de um sistema comercial privado de rádio e televisão, com base num modelo de concessões públicas, ainda que preservando o direito da União de executar serviço idêntico, dando preferência, no processo de outorgas, às pessoas jurídicas de direito público, inclusive universidades.

O código foi complementado com o Regulamento Geral, Decreto nº 52.026, de maio de 1963, que detalha a estrutura, atribuições e funcionamento do Contel – responsável pela elaboração de um Plano Nacional de Telecomunicações – e do Departamento Nacional de Telecomunicações (Dentel). Fica, assim, estabelecido o arcabouço básico da legislação brasileira em matéria de comunicação, que vigoraria no país até a reforma dos anos 90. O governo militar editou ainda, em fevereiro de 1967, o Decreto-lei nº 236, que, além de tornar o modelo mais autoritário e centralizador, impondo,

por exemplo, penalidades mais severas, cria restrições à propriedade de emissoras de rádio e televisão, limitando a dez o número de emissoras que cada entidade poderia controlar em todo o território nacional, sendo no máximo cinco em VHF e duas por estado da Federação, e eliminando qualquer possibilidade de participação de estrangeiros na propriedade ou na direção de empresas de comunicação no país.

O rigor em relação ao capital estrangeiro se devia à experiência nefasta da entrada da TV Globo no mercado brasileiro, com o apoio do grupo norte-americano Time-Life. Mas o ano de 1967 ainda trouxe outras importantes modificações na estrutura do setor de comunicações no Brasil, entre as quais a criação do Ministério das Comunicações (Minicom), que incorpora o Contel e o Dentel, do sistema Telebrás, que, por sua vez, incorpora a EMBRATEL, e do sistema de TVs educativas, formando uma rede composta de emissoras ligadas aos governos estaduais (na sua maioria) ou a universidades (em alguns estados).² Com isto completa-se o modelo de regulação das telecomunicações e da radiodifusão no país, que permaneceria em vigor até a segunda metade dos anos 90.

O velho modelo

Podemos, agora, traçar um quadro resumido do que foi o modelo de regulação brasileiro do setor de radiodifusão, centrado no tema das suas implicações espaciais. No mercado de televisão, em que o sistema é quase totalmente privado, financiado pela publicidade, a questão regional se apresenta tanto pelo lado do modelo de concessões públicas, também extremamente politizado, característica que se radicaliza, durante o governo Sarney, quanto pela estrutura do próprio oligopólio privado, montado sobre um sistema de afiliadas que promove a articulação de interesses econômicos e políticos entre grupos nacionais e estaduais, tornando, mais do que inócuos, contraproducentes – do ponto de vista da democracia – os limites legais à propriedade de que falava acima.

O resultado é um modelo de televisão em que a produção é extremamente centralizada nas cabeças de rede situadas em São Paulo e no Rio de Janeiro, com um único caso de sucesso mais importante de empresa regional (RBS, afiliada da Globo). A competitividade internacional das grandes redes brasileiras, especialmente a Globo, esconde o fracasso do sistema educativo estatal e das emissoras locais, essencialmente limitadas à condição de retransmissoras.

Trata-se de um modelo nacionalista³ e concentrador que, ao mesmo tempo em que protege os capitais instalados da concorrência externa, limita a manifestação das expressões

locais e o desenvolvimento de um panorama audiovisual diversificado, servindo basicamente aos interesses políticos e econômicos hegemônicos que se articulam no seu interior. Assim, a inexistência de regras antimonopolistas, como aquelas relativas à propriedade cruzada e concentração multimídia, evidencia menos um suposto liberalismo do modelo do que a existência de uma espécie de capitalismo selvagem por parte de grupos familiares e oligarquias locais e nacionais que detêm o privilégio da exploração privada desse bem público que é o espectro de frequências, protegidos por uma lei criada sob medida para servir aos seus interesses particulares.

Constituição de 1988: aquela que foi sem nunca haver sido

No período da transição democrática, durante o governo Sarney, o Congresso Nacional, além das suas funções cotidianas, assumiu aquelas de uma Assembléia Nacional Constituinte. No seu interior, grosso modo, duas grandes frentes – progressistas e conservadores - se defrontavam, inclusive nos debates que levaram à formulação de todo um capítulo dedicado à comunicação, o qual pode ser considerado como a base para um novo modelo de regulação setorial, alternativo àquele que acabo de descrever. A Abert aparece, mais uma vez, como uma força poderosa, vinculada à ala conservadora, conhecida como “Centrão”. A ala progressista, por sua vez, era influenciada pelas posições da Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj).

Othon Jambeyro lembra que, enquanto “a Abert defendia que a radiodifusão deveria ser controlada pelo poder Executivo e explorada pela iniciativa privada [...] a Fenaj propunha a criação de um Conselho Nacional de Comunicação [...], órgão coletivo autônomo, com atribuições executivas, e composto, na sua maioria, por representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil”, para regular o rádio e a televisão, os quais seriam explorados por fundações sem fins lucrativos (JAMBEIRO, 2000). A solução encontrada foi a de determinar, “através do artigo 223, que a exploração [...] deve ser feita por entidades privadas, públicas e estatais” (idem), de forma complementar, fixando ainda que as concessões e renovações dadas pelo Executivo deveriam ser aprovadas pelo Congresso.

Esse aumento de poder do Legislativo não deve ser confundido com um verdadeiro avanço democrático, tratando-se antes da manutenção do modelo anterior, com salvaguardas ainda maiores para os concessionários. Assim, a não renovação da concessão exige a aprovação de, no mínimo, dois quintos dos deputados e senadores. “Tal

dispositivo torna quase impossível recusar-se uma renovação, uma vez que entre 30 e 40 por cento dos parlamentares têm interesse direto ou indireto em emissoras de rádio e TV, sendo portanto parte interessada no jogo corporativo de influência do Congresso Nacional” (JAMBEIRO, 1996).

Este último contaria com um órgão consultivo, o Conselho de Comunicação Social. Esta foi a máxima concessão feita à ala progressista. A pressão da esquerda garantiu inclusive, posteriormente, a sua regulamentação, através da Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991. Ainda assim, o mesmo só chegaria a ser constituído, dado o desinteresse dos partidos conservadores, 14 anos depois, em condições muito especiais, como se verá adiante, funcionando logo por curto período.

Outros dispositivos da Constituição tiveram destino ainda mais triste, não sendo implementados até hoje por falta de regulamentação posterior. É o conjunto desses dispositivos que pode ser entendido como a base para a construção de um novo modelo de regulação das comunicações, que jamais chegou a concretizar-se no país. Cito os mais importantes: proibição do monopólio e do oligopólio nos meios de comunicação (artigo 220, parágrafo 5); preservação das finalidades educativas, culturais e informativas; proteção à cultura regional através da garantia de regionalização da produção; estímulo à produção independente (artigo 221); criação dos três modos complementares de exploração (privado, estatal e público) (artigo 223).

A falta dessa regulamentação acaba preservando, na prática, o velho modelo. Mesmo a vitória que foi a abolição da censura, à falta de uma regulamentação dos direitos do telespectador, acaba dando munição aos defensores da manutenção do capitalismo selvagem em matéria de comunicação no país, o que se traduz na permanência de forte censura privada, por parte dos concessionários de radiodifusão, que decidem o que será ou não veiculado e de que forma, de acordo com seus interesses políticos e empresariais.

Conservadores e progressistas na definição da Lei da TV a Cabo

O embate entre conservadores e progressistas foi retomado nas discussões sobre a criação de uma legislação para a TV a cabo no Brasil, pouco tempo depois. Em 1988 foi baixado o Decreto nº 95.744, regulamentando o chamado “Serviço Especial de Televisão por Assinatura”, tratando das transmissões por UHF codificado e por satélite. No mesmo ano, a Portaria nº 143 trata do “Serviço de Recepção de Sinais de TV via Satélite e sua Distribuição por Meios Físicos

a Usuários”, regulando a transmissão por cabo. No final do governo Sarney, a Portaria nº 250, de 13 de dezembro de 1989, cria o serviço de “Distribuição de Sinais de TV por Meios Físicos” (DISTV), limitado à retransmissão da programação da TV aberta em condomínios fechados. Foi em grande medida como reação a essa regulação por decreto que se organizou o Fórum Nacional pela Democratização da Informação, em 1991, ano em que são paralisadas as concessões de licenças para DISTV (Fórum, 1991).

Iniciadas em 1991, as negociações se caracterizaram, durante um longo período, pela ausência dos principais grupos empresariais que viriam a dominar o negócio da TV por assinatura no Brasil e do Ministério das Comunicações, que se manteve afastado mesmo depois da entrada efetiva das Organizações Globo e da TVA, com a criação da Associação Brasileira de TV por Assinatura (ABTA), em 1993. A Telebrás e a Fittel assumiram posições de desacordo, evidenciando uma unidade de interesses que apontava para a luta contra a reestruturação do sistema Telebrás e a privatização das telecomunicações.

Apresentada à Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados, pelo relator Koyu Iha, em 26 de junho de 1994, a lei, que receberia o número 8.977/95, foi aprovada naquela casa, por unanimidade dos 18 líderes partidários, em 19 de outubro, referendada no Senado Federal, sem emendas, em 15 de dezembro e enviada para o Presidente da República, que, em 6 de janeiro de 1995, a sancionou sem vetos.

Os vencedores seriam o Congresso, por motivos óbvios, e o Fórum, por ter incluído no texto da lei o Conselho de Comunicação Social como ator proeminente e ter feito passar “os conceitos de única e pública rede de telecomunicações”. Por outro lado, “a ausência da Abert nas negociações ... não representa uma derrota já que ela tem buscado sempre se caracterizar como representante dos empresários de radiodifusão, excluídos daí outros serviços de TV e rádio” (JAMBEIRO, 2000). Finalmente, a ABTA obteve uma estrondosa vitória: “tendo iniciado as negociações numa situação em que a própria existência do operador privado era inaceitável [...], ela ao final tinha ganho a exclusividade da exploração dos serviços de TV a cabo para operadores privados” (idem).

O autor computa ainda, entre os ganhos da ABTA, a norma que possibilita a participação do capital estrangeiro até 49% do capital das empresas de TV a cabo e o fato de que, embora as redes construídas por operadores privados tenham que se integrar “às redes de telecomunicações estatais, eles estão reconhecidos como proprietários de suas próprias redes e

podem cobrar preços de mercado por seu uso, inclusive quando o cliente for uma estatal”, regra que naturalmente perde, em parte, com a privatização, pouco tempo depois, do sistema Telebrás, outro grande perdedor, “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 das redes” (ibidem).

Embora a avaliação esteja essencialmente correta no que se refere ao caso específico, seria interessante ampliar um pouco mais o foco, para notar que o grande vencedor foi, de fato, o oligopólio do audiovisual. Como bem lembrou Murilo Ramos, “a fissura que houve, no Brasil, entre 1991 e 1995, entre o empresariado de rádio e televisão tradicional, congregado em torno da AberT, e o empresariado de TV por assinatura, reunido na ABTA, ficou longe de ser suficiente para ampliar significativamente os espaços democráticos nos meios de comunicação brasileiros” (RAMOS, 1999).

Também tem razão o autor, ao identificar a Telebrás como grande perdedor. Foi, na verdade, o primeiro momento de uma derrota ainda mais fragorosa: a da sua fragmentação e privatização pouco tempo depois. Já no que se refere à derrota do MinicoM, embora tenha sido real, trata-se de uma questão mais complexa, assim como a vitória do Fórum e, conseqüentemente, das forças de esquerda que o formavam. Tendo em vista o fato de que o Conselho de Comunicação Social só chegou a funcionar efetivamente, com todas as limitações impostas pelo seu caráter consultivo, por um curtíssimo período, trata-se, no essencial, de uma vitória dos setores progressistas do Congresso em relação a certos princípios que embelezam a lei cuja função é garantir o poder de mercado efetivo ao grande empresariado nacional.

Quanto à vitória episódica do Legislativo, no final das contas, não chega a alterar o modelo tradicional de regulação do audiovisual no país. Assim como o Congresso teve um papel determinante a favor dos interesses do empresariado do setor nas negociações que levariam ao Código de 1962, cedendo em seguida seu poder ao Executivo, na regulamentação cotidiana da radiodifusão, também no caso da Lei da TV a Cabo, o Legislativo teve o papel central no momento das negociações sobre a inovação jurídica maior, referendando a nova estrutura hegemônica, cedendo em seguida a iniciativa a uma instância executiva.⁴ A grande novidade, neste caso, foi a criação, com a reforma das telecomunicações, de uma nova instância reguladora, a Anatel, que viria disputar com o MinicoM a primazia na regulamentação cotidiana do audiovisual no Brasil.

Em todo caso, até a promulgação da Lei Geral das Telecomunicações, em 1997, o velho modelo não se alterou e, mesmo depois disso, as mudanças ocorridas no audiovisual estão sendo ditadas por fatores basicamente de mercado.

Os avanços da Lei da TV a Cabo na perspectiva da diversidade cultural

Além dos dispositivos mencionados na seção precedente, a Lei nº 8.977 trouxe uma série de avanços que se agregam àqueles conquistados na Constituição de 1988, para formar um novo modelo de regulação do setor. Murilo Ramos resume em três pontos as vitórias do Fórum: (a) o fato de a regulamentação ter sido feita por lei e com base em uma ampla discussão, envolvendo os principais atores envolvidos. “Essa participação da sociedade estendida ainda à confirmação do Conselho de Comunicação Social como a esfera política de debate e aprovação de todas as normas emanadas do poder executivo” (RAMOS, 1999). (b) Consolidação do caráter público da rede, com o princípio normativo do *common carriage* (impossibilidade de discriminação dos conteúdos por parte dos proprietários das redes); e (c) “garantia da existência de uma rede única, no sentido de padronização e conectividade, em consonância com as políticas públicas a serem desenvolvidas para as telecomunicações no Brasil” (idem).

No que se refere mais especificamente à questão da diversidade cultural e da democratização dos conteúdos, a lei traz algumas inovações interessantes, como a obrigatoriedade da destinação gratuita de canais para o Senado, a Câmara Federal, as Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores, para entidades de caráter educativo-cultural, universidades e organizações comunitárias, além de canais para uso eventual, pagos a preços razoáveis, e da reserva de 30% dos canais para entidades não ligadas à operadora. Estas definições são importantes mecanismos de estímulo à produção local e independente, mas falta uma política industrial para o audiovisual, de capacitação técnica e econômica dos atores locais. Em todo caso, Capparelli *et al.* (1999) lembram que, nos primeiros editais, de 1997, entre os critérios para a outorga para TV a cabo e MMDS incluíam-se “o valor da oferta pela permissão ou concessão, o número de outorgas que a empresa já possui, a experiência de atuação no setor, o atendimento do maior número de domicílios no menor tempo, a transmissão de programas regionais, educativos e culturais, e o oferecimento do serviço gratuitamente para entidades de utilidade pública”. Haveria, portanto, no nível das intenções, por parte do governo, uma preocupação (frustrada) de evitar que a televisão segmentada incorporasse os vícios do velho modelo.⁵

Jambeiro destaca ainda que, em nenhum dos países do Mercosul, inclusive o Brasil, existe “dispositivo legal que busque assegurar, implícita ou explicitamente, o acesso à indústria da TV dos múltiplos pontos de vista existentes [...]. A questão da diversidade, pois, tem sido mantida à distância no debate e, por consequência, do processo regulatório da TV” (JAMBEIRO, 2000).

A privatização das telecomunicações: ruptura parcial do velho modelo

A ruptura do velho modelo de regulação do audiovisual no Brasil deu-se não pela implantação, pelas vias normais, do modelo alternativo presente na Constituição de 1988, somada às inovações trazidas pela legislação da TV a cabo, mas como decorrência do processo de reestruturação do setor de telecomunicações, no bojo das reformas liberalizantes do governo Fernando Henrique Cardoso, que previa a substituição do Código Brasileiro de Telecomunicações por uma legislação mais moderna. Os dois marcos dessa reforma nas comunicações seriam a Lei Geral de Telecomunicações (LGT), aprovada em 7 de julho de 1997, e a Lei Geral da Comunicação Eletrônica de Massa (LGCEM).

Do arcabouço regulatório da proposta, apresentado na exposição de motivos do projeto da LGT, interessa aqui apresentar a questão do chamado organismo regulador independente. Sua principal função é definir a regulamentação do setor, cobrindo todos os aspectos, desde atribuição de licenças até a definição dos padrões de interconexão, exercendo assim tanto o poder concedente quanto as prerrogativas de instância ordenadora das atividades privadas.

A solução ideal encontrada é a de uma “entidade dotada de personalidade jurídica, com fisionomia própria, inconfundível com os modelos tradicionais de entes governamentais de direito público [...] ou de direito privado” (MINICOM, 1996).

A agência será composta de um Conselho Diretor e um Conselho Consultivo, como órgãos superiores, além de uma Procuradoria, Corregedoria, Biblioteca e Ouvidoria. O Conselho Diretor, será formado por cinco conselheiros, “brasileiros de reputação ilibada, formação universitária e elevado conceito no campo de sua especialidade” (MINICOM, 1996), escolhidos pelo presidente da República e submetidos à aprovação do Senado Federal. O conselho consultivo, por sua vez, será composto de representantes dos poderes Legislativo e Executivo e de entidades representativas da sociedade civil. O presidente do Conselho Diretor será nomeado pelo presidente da República e o do Conselho Consultivo, eleito pelos seus pares.

Apesar do seu notável presidencialismo, que limita sua autonomia, dando grande poder de influência ao Executivo, a Anatel incorpora mecanismos democráticos importantes, como o das consultas públicas, presentes também na legislação da TV a cabo.⁶ Na verdade, a Anatel acabará assumindo as funções que aquela legislação previa para o Conselho de Comunicação Social, na medida em que, entre as atividades privadas reguladas pela nova agência, pertinentes ao setor de telecomunicações e fruto de concessão de permissão de serviço público, estarão inseridos os serviços de TV a cabo, MMDS e DTH. Ficou de fora apenas - e isto não é pouco - a radiodifusão tradicional. Neste caso, a ANATEL administra o espectro, mas a regulação fica a cargo do Minicom e sob a égide do código de 1962.

A bela adormecida

A promulgação da LGT, em 7 de julho de 1997, rompeu, portanto, a unidade do CBT de 1962, que continuou vigorando para a radiodifusão. Essa situação foi apresentada, à época, pelo governo, como transitória e anunciava-se, ainda para 1998, uma Lei Geral da Comunicação Eletrônica de Massa. Em setembro de 1999, Daniel Herz, coordenador do Fórum Nacional pela Democratização das Comunicações, divulgou a quinta versão no *site* acesso.com, do qual era editor. Pouco depois, o ministro das Comunicações, Pimenta da Veiga, que assumiu a pasta em janeiro, e o seu assessor, Laerte Rímoli, reconheceram que o encaminhamento do projeto estava estagnado e prometeram amplo debate para sua agilização.

No que nos interessa mais de perto, o anteprojeto previa dispositivos antimonopólio, como a proibição da propriedade cruzada de TV aberta e a cabo numa mesma localidade, ou a proibição de uma cobertura nacional superior aos 30% dos domicílios com TV, e ainda exigências referentes à regionalização da produção que, se aprovadas, poderiam promover uma desconcentração efetiva do setor, ferindo poderosos (e óbvios) interesses constituídos. Segundo Herz, porém, com a mudança no Ministério após o falecimento do Ministro Sérgio Motta, “a linha de elaboração sofreu uma guinada, mostrando-se muito mais permeável às posições do empresariado” (Folha de São Paulo, 21/9/99).

No final de 1999, o presidente da Anatel, Renato Guerreiro, anunciando a proposta da agência de novas regras para o setor, prometia encaminhar um projeto para consulta pública no dia 1º de novembro de 1999 e a publicação do novo regulamento no dia 20 de dezembro do mesmo ano (Pay-TV, outubro de 1999). Enquanto isso, o governo reforçava a posição do Ministério da Comunicação, em prejuízo da agência de regulação, em matéria de radiodifusão,

por decisão do presidente da República, obedecendo às imposições do calendário eleitoral e dos interesses da base aliada. Nessas condições, não se podiam esperar maiores alterações na política de comunicação, salvo se ocorresse (condição necessária, mas não suficiente) uma mudança radical na correlação de forças no Congresso Nacional, em 2002.

Capital estrangeiro, Conselho e a política de comunicação do governo Lula

O principal que se negociava ao final do governo Cardoso era a participação do capital estrangeiro na radiodifusão. Havia algo de paradoxal no debate, pois se, por um lado, a abertura poderia prejudicar as empresas instaladas, abrindo espaço para a entrada de concorrentes potenciais importantes, por outro, possibilitaria, esperavam alguns, a capitalização daquelas mesmas empresas, num momento crucial de mudança tecnológica e reestruturação da concorrência em nível internacional, destacando-se a tendência de convergência entre audiovisual, telecomunicações e informática.

No interior dessa equação, o interesse da Rede Globo sempre foi de manter a situação que a preservava da concorrência internacional na TV de massa, aliada a facilidades de aliança com o capital estrangeiro na TV segmentada. Para os seus concorrentes, ao contrário, interessava uma abertura do mercado que lhes desse esperanças de mais capitalização para fazer frente à líder. E assim estava o debate até que, finalmente, em 28 de maio de 2002, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 36, que altera o artigo 222 da Constituição Federal, permitindo a entrada do capital estrangeiro até o limite de 30% da propriedade de empresas de comunicação.

A solução foi possível em função da crise financeira da própria Globo, que muda inesperadamente de posição, na esperança de também captar recursos para a reestruturação da sua dívida externa. O fato interessante, neste caso, foi a negociação para a implantação, finalmente, 14 anos após a sua previsão pela Constituição Federal, do Conselho de Comunicação, o que garantirá o apoio dos partidos de esquerda (exceto o PDT), especialmente o PT, principal partido de oposição, que acabaria por vencer as eleições presidenciais naquele mesmo ano. A partir de então, diferentes iniciativas surgiriam relacionadas aos limites diferenciados de abertura nos diferentes mercados de televisão: 30% na radiodifusão, 49% na TV a cabo, 100% nos sistemas de MMDS e DTH. O mais recente desses movimentos, ainda em discussão, é o da chamada PL29, que pretende regular a TV paga no país e cuja longa tramitação tem envolvido, mais uma vez, as três

tendências históricas que se opõe no debate nacional sobre a regulação das comunicações.

O primeiro governo do presidente Luis Ignácio Lula da Silva não chegará a alterar em nada o modelo de regulação. Algumas tentativas que apontavam para o cumprimento de promessas feitas já à época das reformas do governo anterior foram realizadas, entre as quais a da criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav), que ampliaria as competências da Ancine para a TV, ou mesmo a de retomar a discussão sobre uma Lei Geral de Comunicação de Massa. Nesse e em outros casos, o processo acabaria sempre em recuo. A grande conquista do primeiro governo Lula foi a regulamentação da TV digital brasileira, com a adoção, ao final de dois anos de debates, do sistema japonês. Mas também nesse processo pode-se verificar o reforço da hegemonia dos setores ligados, grosso modo, à radiodifusão (BOLAÑO *et al.*, 2007).

No segundo governo Lula, além do prosseguimento do programa de implantação da TV digital, acompanhado de importante atividade do governo brasileiro pela adoção do mesmo modelo em outros países da América Latina, duas iniciativas merecem destaque. A implantação de uma TV pública centralizada, ligada à Rede Brasil de Comunicação, representa uma mudança importante, do ponto de vista da estrutura do sistema público, mas até o momento não demonstrou capacidade de mudar efetivamente o panorama da televisão brasileira. A segunda iniciativa foi a realização da I Conferência Nacional de Comunicação, em dezembro de 2009. Constitui uma esfera pública em torno do tema, no país, algo inusitado, mas até o momento não foram percebidos avanços em direção à formulação de políticas com base nas teses aprovadas.

As leis de incentivo à cultura e à produção audiovisual e as políticas culturais do governo Lula

O governo do presidente Fernando Collor de Mello (1990 a 1992) representa um marco na política cultural brasileira, pelo que destruiu. Em seu curto período, foram extintos o Ministério da Cultura, a Fundação do Cinema Brasileiro, o Conselho Nacional de Cinema (Concine) e a Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme), que cumpria a função primordial de financiamento da produção, distribuição e exibição do filme nacional. Na área cultural, foram extintos também os incentivos fiscais estabelecidos pela chamada “Lei Sarney” (Lei nº 7.505, de 1986).

Em 1992, o governo acabará aprovando a Lei nº 8.401, cuja elaboração mobilizou produtores, cineastas, diretores de

cinematecas e exibidores, mas 11 dos seus 32 artigos foram vetados pelo presidente da República. Antes disso, Collor de Mello sancionara a chamada Lei Rouanet (Lei nº 8.313), “uma reedição melhorada da antiga Lei Sarney”, na avaliação de Anita Simis. Em 1993, o novo presidente, Itamar Franco, assinou a Lei nº 8.685, conhecida como “Lei do Audiovisual”, reintroduzindo, com pequenas modificações, as medidas da Lei nº 8.401 vetadas pelo seu antecessor, inclusive a que se refere aos incentivos fiscais que deverão existir até 2003 (SIMIS, 1998).

O modelo de financiamento está baseado na dedução do imposto de renda dos investimentos feitos por empresas privadas em projetos previamente aprovados pelo Ministério da Cultura, que autoriza a criação de quotas de financiamento negociadas no mercado de capitais. No caso da Lei do Audiovisual, essa dedução é de 100% do valor investido - até um limite definido como porcentagem do imposto devido - e o investidor participa dos eventuais lucros do negócio.

O conjunto desses instrumentos constitui a política brasileira na área. Anita Simis resume com propriedade a sua essência:

(...) En los años 90 se estableció una nueva relación con el Estado, el cual pasó indirectamente a incentivar la producción. En realidad, cual mecenas de un nuevo tipo, por medios tortuosos, está el Estado brasileño financiando la producción audiovisual, inclusive porque varias de las empresas que aplican recursos en actividades culturales son estatales ... En otras palabras, quien actualmente financia la producción es el contribuyente, aunque el reconocimiento se le acredite a la iniciativa privada. Si, por un lado, ya no hay tutela del gobierno, con comisiones que seleccionan películas capaces de obtener recursos del Estado, lo que cuenta es la capacidad del productor de atraer una empresa contribuyente de impuestos que, a su vez, no corre cualquier riesgo (SIMIS, 1998).

O governo Lula (2003-2010) pode ser considerado como um momento de mudança na trajetória das políticas culturais no Brasil, com um Estado mais presente e participativo, sob o comando de um Ministério da Cultura (MinC) renovado, que procura implantar um Plano Nacional de Cultura, plurianual, e um Sistema Nacional de Cultura, envolvendo a sociedade civil e os diferentes entes da Federação. Não há espaço aqui para entrar nos detalhes dessa mudança. Basta dizer que as políticas de incentivo fiscal permanecem intactas até o momento, mas dois movimentos importantes foram realizados: um relativo à produção de indicadores culturais

e outro, de investimento em áreas até então não atendidas, como simboliza o popular programa dos Pontos de Cultura. Trata-se, no geral, de uma política de democratização cultural importante, mas que ainda não chegou a reverter o sentido da hegemonia cultural. Por um lado, a política cultural não logrou penetrar no núcleo central da estrutura hegemônica, que é a televisão e, por outro, na distribuição dos recursos oficiais, permanece uma forte concentração na política de incentivos fiscais (BOLAÑO *et al.*, 2010).

O modelo brasileiro de regulação do audiovisual

A teoria marxista do Estado nos mostra quão complexa é a questão da hegemonia e dos seus rebatimentos sobre a flexível estrutura do Estado capitalista, que permite, ao longo do tempo, que o poder se concentre num determinado setor, para deslocar-se posteriormente a outros, preservando sempre os interesses das frações hegemônicas. O nosso objeto de estudos é exemplar a esse respeito: à concentração do poder de decisão no legislativo no momento da definição do Código de 62, sob o governo populista de João Goulart, sucede-se uma fase de centralização no Executivo da capacidade de decisão na área, durante todo o regime militar, em que o modo de regulação era estável em nível nacional e internacional.

Com a crise daquele modo de regulação, o Congresso aparece, mais uma vez, como campo privilegiado de negociação, mas o poder não se desloca completamente para ele, no governo Sarney, durante o qual, a negociação sobre a Constituição, no Legislativo, se vê fortemente influenciada pela capacidade que tinha o Executivo de manipular o Congresso através, no que nos interessa, do sistema de concessões. Mais tarde veremos o presidente Fernando Henrique Cardoso governando através de medidas provisórias, submetendo o Congresso e a própria justiça a um projeto reformista implantado de forma avassaladora.

Quando a reforma chega à radiodifusão, no entanto, seu ímpeto arrefece e a luta pela hegemonia no setor desloca-se para uma disputa entre duas instâncias executivas: Minicom e Anatel. Durante o governo Lula, a Anatel perde esse caráter político, recolhendo-se a suas funções declaradamente técnicas, o que a tornará em essência, reguladora dos interesses do empresariado das telecomunicações. O embate político no interior do aparelho de Estado, opondo conservadores e progressistas, se deslocará, agora, para a oposição entre Minicom e MinC. Em nenhum momento, entretanto, a posição hegemônica do empresariado do setor de radiodifusão viu-se seriamente abalada.

Isto não quer dizer, obviamente, que o sistema seja imutável ou que as posições hegemônicas sejam incontestáveis. A própria evolução do mercado, do progresso técnico e todos os fatores concretos que influenciam a dinâmica setorial tornam as posições hegemônicas contestáveis. Mas é aterrador notar a quase total e completa falta de interesse em se regular os conteúdos, a praticamente inexistente preocupação com a questão da diversidade cultural, da regionalização da produção etc. no modelo brasileiro de regulação da comunicação ao longo de toda a sua história.

Mesmo quando esses temas aparecem, timidamente, na legislação, como vimos, trata-se de pontos de princípio historicamente desrespeitados. A questão regional, o problema da diversidade cultural, de estímulo à produção local e independente, enfim, toda a problemática da regulação dos conteúdos, numa perspectiva progressista, como aquela que figura nos princípios da Constituição brasileira de 1988, no capítulo sobre a matéria, ou não está tratada na legislação ou, quando está, os dispositivos não são cumpridos.

O novo modelo ou, melhor, o velho modelo parcialmente reformado por Fernando Henrique Cardoso, promove em geral uma liberalização importante (nas telecomunicações e na TV segmentada), reforçando os mecanismos de mercado, aliados à existência de um órgão relativamente autônomo de regulação, o que, não obstante, não se aplica à radiodifusão tradicional, na qual poderosos interesses políticos e econômicos consolidados ao longo de décadas impediram até o momento qualquer mudança.

Esta situação confirma a existência de um compromisso implícito entre as duas tendências hegemônicas na condução do processo de reforma do Estado: a conservadora e a liberal. Assim, a tendência conservadora, absoluta durante o período do regime militar, garante uma articulação de interesses entre os poderes políticos e econômicos locais e nacionais, mantendo-se até hoje como hegemônica na radiodifusão. As reformas promovidas na área das telecomunicações serviram para fortalecer a ala liberal da aliança que sustentava o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Todo o projeto de reforma do CBT (incluindo a LGT e a LGCEM) decorre da vontade modernizadora dessa ala, cujas propostas de fortalecimento da concorrência aproximam-na às vezes, de alguma forma, da perspectiva progressista, defensora da diversidade cultural, dos princípios do serviço público e da prioridade das funções culturais e educativas dos meios. A importância desta última tendência na formulação do modelo situa-se na capacidade que teve de introduzir certos princípios e mecanismos no texto legal, os quais, não obstante, encontram-se ainda longe de serem efetivamente aplicados.

As contradições internas do governo Cardoso obrigavam-no, para manter-se, a fazer importantes concessões aos setores mais arcaicos e clientelistas da sua base política, em detrimento dos seus outros aliados – externos principalmente – interessados num sistema mais liberal e, sobretudo, mais aberto ao capital estrangeiro. Uma vez que conservadores e liberais se entendem sobre essa questão, a tendência progressista, que se notabilizou na Constituinte de 1988 e nas negociações que levaram à criação da Lei da TV a cabo, em 1995, encontra-se desarticulada, sem capacidade de influir no processo.

Em essência, essa situação não se modificará durante o governo Lula, em que pese a importante mobilização a que se chegou no período da discussão sobre o padrão da TV digital terrestre e, sobretudo, na Confecom. O avanço na organização de uma esfera pública mais ampla que discute os problemas da comunicação no país é inegável, mas ainda falta traduzir esse avanço em conquistas concretas, materializadas na legislação e, mais, na estrutura do modelo, incluindo os sistemas que podemos chamar de alternativos, tais como o das TVs comunitárias e universitárias, com um novo enfoque das políticas públicas para as rádios comunitárias, maior empenho na organização de um sistema público de televisão competitivo (em termos de audiência) em relação ao privado e todas as mudanças conhecidas, sem as quais não se pode dizer que o processo de democratização do país esteja concluído.

Notas

1. Uso o conceito de modo de regulação à maneira da escola francesa da regulação (Bolaño, 2003). A ideia de um “modo de regulação setorial” (poder-se-ia dizer modelo) é minha. Sua coerência está definida justamente pela adequação ao próprio modo de regulação. Com isto pretendo enfatizar a importância da comunicação na articulação do conjunto de um modo de regulação. Para uma apresentação do modelo teórico completo, vide Bolaño (2000).

2. O sistema incluía também emissoras vinculadas ao Governo Federal, em especial a TVE do Rio de Janeiro, que serão a base para a construção, no governo Lula, da Rede Brasil de Comunicação. Até então, nenhuma estratégia centralizada de serviço público havia sido seriamente tentada. Para uma análise mais detalhada do sistema público no Brasil e da criação da RBC, vide Valente (2009).

3. Quando falo em nacionalismo, refiro-me às salvaguardas que são dadas ao capital nacional contra a concorrência externa, o que não impede que o conteúdo seja extensamente internacionalizado, em função das decisões do próprio capital nacional, cujo poder oligopolista na radiodifusão se articula, por outro lado, àquele do oligopólio global de Hollywood e da grande indústria fonográfica norte-americana.

4. Essa instância executiva viu-se ainda mais favorecida, logo em seguida, com a regulamentação da TV por assinatura via MMDS e DTH, feita através de portarias ministeriais, sem obedecer à Lei nº 8.977. Assim, por exemplo, essas emissoras não precisam respeitar o limite de 49% para participação do capital estrangeiro, pois são consideradas serviços de telecomunicações, sujeitos à regulação conforme a Lei Geral de Telecomunicações.

5. Sobre o mercado brasileiro de TV segmentada, vide Brittos (1999; 1999 b). Sobre a TV de massa, vide Bolaño (2004). Vide também Bolaño e Brittos (2007).

6. Não estou defendendo aqui, obviamente, essa solução de fato. Na realidade, dadas as características de um órgão regulador desse tipo, como reconhece a própria teoria econômica convencional, é previsível que se torne refém das operadoras, dada a assimetria da informação inerente a esse tipo de estrutura fortemente oligopolizada.

Referências

- BOLAÑO, C.R.S. **Indústria cultural, informação e capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 2000.
- BOLAÑO, C.R.S. Da derivação à regulação: para uma abordagem da Indústria Cultural. **Eptic On Line**, v.5, n.3, 2003. Disponível em: <www.eptic.com.br>. Acesso em: 14/10/2010.
- BOLAÑO, C.R.S. **Mercado brasileiro de televisão**. 2. ed. São Paulo: EDUC, 2004.
- BOLAÑO, C.R.S. **Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?** São Paulo: Paulus, 2007.
- BOLAÑO, C.R.S.; BRITTOS, V.C. **A televisão brasileira na era digital**. São Paulo: Paulus, 2007.
- BOLAÑO, C.R.S.; BRITTOS, V.; GOLIM, C. **Economia da arte e da cultura**. São Paulo: Observatório Itaú Cultural, 2010.
- BRITTOS, V.C. A participação do estado no mercado de TV por assinatura. **Verso e Reverso**, São Leopoldo, n.28, p.65-92-1, 1999.
- BRITTOS, V.C. A oligopolização do mercado brasileiro de televisão por assinatura. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 22., 1999, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: INERCOM, p.1-15 1999b. CD-ROM.
- CAPPARELLI, S. **Televisão e capitalismo no Brasil**. Porto Alegre: LPM, 1982.
- CAPPARELLI, S.; RAMOS, M.C.; SANTOS, S. A nova televisão no Brasil e na Argentina. In: CAPPARELLI *et al.* **Enfim sós: a nova televisão no cone sul**. Porto Alegre: LPM, 1999.
- FORUM Nacional pela Democratização da Informação. Dossiê caso TV a cabo. Brasília, 1991. Mimeo.

JAMBEIRO, O. A regulamentação da TV na constituição brasileira: uma reavaliação. **Textos de Cultura e Comunicação**, Salvador, n.36, 1996.

JAMBEIRO, O. **Regulando a TV**: uma visão comparativa no Mercosul. Salvador: EDUFBA, 2000.

MINICOM. **Exposição de motivos ao projeto de lei de reforma das telecomunicações**. Brasília: 1996. Mimeo.

RAMOS, M.C. Televisão a cabo no Brasil: desestatização, re-

privatização e controle público. In: CAPPARELLI *et. al.* **Enfimsós**: a nova televisão no cone sul. Porto Alegre: LPM, 1999.

SIMIS, A. Situación del audiovisual brasileño en la década de los noventa. **Revista Comunicación y Sociedad**, v.33, maio-ago, 1998.

VALENTE, J. **TV pública no Brasil**: a criação da TV Brasil e sua inserção no modo de regulação setorial da televisão brasileira. Dissertação (Mestrado em Comunicação)- Universidade de Brasília, Brasília, 2009.