
políticas de comunicação e economia
política das telecomunicações no Brasil

2ª EDIÇÃO

CONVERGÊNCIA REGIONALIZAÇÃO E REFORMA

BRASIL

César Ricardo Siqueira Bolaño

Políticas de Comunicação e Economia Política das Telecomunicações no Brasil

CONVERGÊNCIA, REGIONALIZAÇÃO E REFORMA

Segunda Edição

César Ricardo Siqueira Bolaño

Colaboração

Valério Brittos

Apoio

Marcos Vinicius N. G. Castañeda (pesquisa)

Fernanda Massae H. Farias (pesquisa)

Vinicius Guilherme Rodrigues Vieira (revisão)

Elizabete Souza (apoio técnico)

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

Aracaju, fevereiro de 2003

ÍNDICE

I. REGIONALIZAÇÃO E REFORMA DAS TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL.....	1
1.1. Telecomunicações e reestruturação capitalista.....	4
1.2. Periodização da Economia Brasileira.....	10
1.3. A reforma e a nova regionalização das telecomunicações no Brasil.....	15
1.4. A nova estrutura do setor de telecomunicações no Brasil.....	22
II. O MODELO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO DAS COMUNICAÇÕES.....	31
2.1. Introdução.....	31
2.2. Sob o manto do Código Brasileiro de Telecomunicações.....	32
2.3. O velho modelo brasileiro à luz da questão regional.....	34
2.4. Constituição de 1988: aquela que foi sem nunca haver sido.....	36
2.5. Conservadores e progressistas na definição da Lei da TV a Cabo.....	37
2.6. Os avanços da Lei de TV a Cabo na perspectiva da diversidade cultural.....	41
2.7. As leis de incentivo à cultura e à produção audiovisual.....	43
2.8. A privatização das telecomunicações: ruptura parcial do velho modelo.....	45
2.9. A bela adormecida.....	47
2.10. O modelo brasileiro de regulação do audiovisual.....	50
2.11. A política nacional de informática.....	52
2.12. A RNP, a Internet e o programa SocInfo.....	56
2.13. O modelo brasileiro de regulação das comunicações no seu conjunto.....	59
III. A SITUAÇÃO ATUAL DAS POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO NO BRASIL E AS PERSPECTIVAS EM RELAÇÃO À ENTRADA DA TV DIGITAL.....	63
3.1. A evolução da legislação.....	63
3.2. A relação com o capital estrangeiro.....	65
3.3. Os acordos pela abertura internacional.....	68
3.4. A indefinição da digitalização	69
3.5. Os impactos sobre o mercado.....	72
IV. O MERCADO DAS COMUNICAÇÕES NO BRASIL E NA ARGENTINA E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA EM MATÉRIA DE COMUNICAÇÃO.....	75
4.1. O mercado.....	76
4.2. As políticas.....	84
GLOSSÁRIO.....	91
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	113

ANEXO

Panorama parcial da participação das empresas nas novas operadoras de telefonia.....	121
---	------------

DIAGRAMA

1.1. O Sistema Telebrás.....	25
-------------------------------------	-----------

MAPAS

1.1. Distribuição da Telefonia Fixa por Região.....	29
1.2. Distribuição da Telefonia Móvel por Região.....	30

TABELAS

1.1. Privatização da Telefonia Fixa.....	26
1.2. Concessões de Empresas-espelho.....	26
1.3. Privatização da Telefonia Celular - Banda A.....	27
1.4. Concessões de Telefonia Celular – Banda B.....	28

APRESENTAÇÃO

O presente volume, preparado originalmente como parte do relatório final do projeto “Tecnologias da Informação e da Comunicação e Desenvolvimento Regional: a questão da convergência audiovisual – telecomunicações”, ligado ao grupo de Política e Economia da Informação e da Comunicação (PEIC), do CNPq, foi publicado, pela primeira vez, em março de 2001, como livro eletrônico, no site Eptic. Optou-se, à época, pela publicação on line por diferentes motivos, entre eles a possibilidade de atualizar anualmente o volume, em função das mudanças importantes que se esperava, nos anos subseqüentes, nas políticas de comunicação, sistematicamente estudadas pelo Observatório de Comunicação (OBSCOM) da Universidade Federal de Sergipe.

Nesta segunda edição, mantiveram-se basicamente dois dos quatro capítulos da primeira. Parte do material original restante foi deslocado para outros dois livros, dedicados especificamente aos temas da Economia da Internet e da TV Digital. O restante foi incorporado ao capítulo quarto deste volume, que inclui, entre outras coisas, toda a discussão sobre o Mercosul e a política exterior brasileira em matéria de comunicação, distribuída entre dois capítulos, na edição anterior. O capítulo terceiro, que atualiza a análise das políticas de comunicação no Brasil, foi escrito em parceria com o Dr. Valério Brittos, membro externo do grupo Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento, constituído em dezembro de 2001, em Aracaju, no primeiro seminário interno do OBSCOM, ligado ao Núcleo de Pesquisa e Pós-graduação em Economia da UFS.

I - REGIONALIZAÇÃO E REFORMA DAS TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL

Desde o início da crise de meados dos anos 70, o mundo assiste a um movimento generalizado de reestruturação do capitalismo, no interior do qual as telecomunicações aparecem como setor-chave, o qual sofreu, a partir de meados dos anos 80, uma importante transformação, com processos de desregulamentação, privatização, re-posicionamento do Estado, constituição de novas formas e novas instâncias de regulação e internacionalização da concorrência. Nos países desenvolvidos, até o final dos 90, essas transformações provocaram, seja pela constituição de grandes grupos privados – como no Reino Unido – seja pelo reforço das empresas do Estado, que passam a agir cada vez mais segundo a lógica própria do capital privado (incluindo as estratégias de expansão internacional) – como no caso francês – um aumento da competitividade do capital nacional, privado ou estatal. Só a partir de então avançam os processos de privatização e liberalização, de forma, mesmo assim, muito controlada e sempre subordinada a uma política industrial e de capacitação tecnológica.

Na América Latina, as coisas se passam diferentemente. O neoliberalismo tem aqui um significado muito distinto daquele que teve nos países do chamado Primeiro Mundo nos anos 80. Na França, por exemplo, tratava-se de romper as resistências dos trabalhadores à unificação européia e promover um novo padrão de crescimento, mais excludente, face à crise do sistema que sustentou o *Welfare State*. O neoliberalismo foi basicamente, nesse período, uma política definida pela burocracia estatal com o objetivo de aumentar sua própria autonomia para conquistar maior agilidade na concorrência internacional.

No Brasil, como em toda a América Latina, a questão é totalmente outra. Diante da falência do Estado, as privatizações surgem como uma solução in extremis para responder à crise fiscal, sendo parte integrante dos programas de ajuste impostos pelo FMI. No caso particular das telecomunicações, são várias as pressões pela liberalização. Em primeiro lugar figuram aquelas externas, decorrentes do interesse das empresas que disputam a hegemonia no setor em nível mundial por um mercado como o brasileiro, tão interessante ao investimento nos serviços de base como nos de valor agregado, além de eventuais considerações de cunho estratégico, sobretudo sobre o Mercosul. Esse tipo de pressão se vê potencializado pela adoção incondicional, por parte das autoridades brasileiras, de um projeto de privatização, sob as mesmas condições conjunturais daqueles vigentes em outros países latino-americanos, confrontados com o problema da crise da dívida.

Mas há um fator de outra ordem que pressiona por transformações no setor e está relacionado às próprias potencialidades do país: a necessidade de superação do atraso acumulado em termos tecnológicos, gerenciais e de universalização dos serviços, tanto nos serviços públicos de caráter universal, que constituem a condição primeira para a criação de uma base comunicativa capaz de qualificar o país a assumir um papel de maior relevo no plano internacional, quanto nos serviços telemáticos e de valor agregado. Deve-se levar em consideração, a esse respeito, que o desenvolvimento tecnológico nesse setor está íntima e indissolivelmente ligado ao de outros setores, especialmente a informática. Assim, uma questão fundamental é a da política nacional de informática, ligada à estratégia global de desenvolvimento tecnológico e à da política industrial mais adequada ao país, o que evidentemente envolve um conjunto imenso de outras questões de ordem estratégica e estrutural.

Outro conjunto de questões importantes é o das relações entre as telecomunicações e o audiovisual, tema relacionado ao das opções tecnológicas e do desenho projetado para o setor no que se refere à fronteira entre telecomunicação e tele-difusão, mas que apresenta interface óbvia, e da maior relevância, com questões fundamentais de ordem social e política. Cada vez mais, a televisão adquire um papel preponderante na organização do consenso e na expansão da chamada sociedade de consumo. A tendência atual nessa área é a do aumento da segmentação do público e da construção de uma nova esfera pública, privatizada, com uma ação dos sistemas de controle social mais fina e especializada. São os desenvolvimentos técnicos na área de telecomunicações e na informática que dão a tônica dessa tendência, ao possibilitar a expansão da TV segmentada e da Internet, apontando para a constituição de uma nova esfera pública, fragmentada e privatizada, adequada às necessidades de segmentação do público que a nova configuração do capital e da publicidade exigem.

O objetivo deste texto é analisar a reforma das telecomunicações no Brasil, tendo por base o conhecimento dessa complexa problemática – ligada à questão da convergência tecnológica e econômica que o setor apresenta crescentemente com o audiovisual e a informática – que tive a oportunidade de estudar em diferentes ocasiões, tratando de diferentes objetos específicos. Numa primeira parte, apresento uma análise bastante sintética sobre a reforma, pensada no interior do conjunto da reestruturação capitalista atual, terminando por situar o Brasil e a América Latina no contexto das mudanças globais no setor.

Num segundo momento, tratarei de apresentar uma periodização do desenvolvimento capitalista no Brasil, tomando por base o trabalho clássico de João Manuel Cardoso de Mello (1982). O objetivo é explicitar os traços gerais do processo histórico que nos trouxe ao ponto em que nos encontramos e aos dilemas postos no momento da reforma das telecomunicações. Parte-se da caracterização dos marcos fundamentais do desenvolvimento do sistema capitalista em nível mundial, para, a partir daí, entender, por um lado, as determinações teóricas mais gerais, aplicáveis a qualquer caso específico de industrialização capitalista e, por outro, as determinações singulares da industrialização brasileira, em função do momento histórico e das condições internas estabelecidas.

O dilema da economia brasileira, no período da transição democrática, pode ser resumido nos seguintes termos: trata-se de capitalismo tardio, que chegou a concluir o seu processo de industrialização com base no paradigma tecnológico vigente desde o final do século XIX, justamente no momento em que os países centrais abandonavam esse paradigma, o que o coloca mais uma vez diante da necessidade de cobrir um *gap* tecnológico que se aprofunda a cada dia, convivendo o novo atraso tecnológico com o aprofundamento da miséria e de todos os males do subdesenvolvimento, tudo isso diante de um estrangulamento financeiro sem precedentes, decorrente das dívidas externa e pública.

A tensão, no governo Sarney, entre neoliberalismo e neodesenvolvimentismo – termos utilizados naquele momento para caracterizar as duas opções gerais de política de desenvolvimento que se enfrentavam no interior do próprio aparelho de Estado – reflete-se, no campo da comunicação, nos debates sobre a reforma da Política Nacional de Informática, só resolvida sob a presidência de Fernando Collor de Mello, quem inicia, de fato, o processo de liberalização da economia brasileira. A caracterização desse período é de suma importância para nós, mas será deixada para o capítulo sobre a política brasileira de comunicação, onde retomarei a análise da evolução histórica do modelo de regulação das comunicações – e do audiovisual em particular – desde 1962.

O que nos interessa aqui é a reforma das telecomunicações no governo de Fernando Henrique Cardoso. A terceira parte deste capítulo versará justamente sobre a concepção da

reforma, exposta no projeto da Lei Geral de Telecomunicações, elaborado pela equipe do então ministro Sérgio Motta. A nova estrutura do setor, ao final do processo de privatização, será exposta na quarta parte. Não é objetivo deste texto avaliar os resultados da privatização, embora ele possa fornecer elementos importantes para uma futura avaliação.

No período imediatamente anterior à reforma, o Brasil apresenta uma baixíssima densidade da rede telefônica (7,1 linhas/100 habitantes), que é, não obstante, a décima primeira maior do mundo (10,6 milhões de terminais em 1992). Apesar da deterioração de todos os indicadores do setor durante os anos 80, deve-se ter em elevada consideração o fato de que, até então, as telecomunicações haviam passado por um processo de expansão e modernização sem precedentes, constituindo-se seguramente na maior vitória conquistada pelo projeto de modernização autoritária do período militar. Ademais, desde 1989, os índices de qualidade dos serviços voltaram a melhorar, em consequência da recuperação dos investimentos públicos no setor que, iniciada em 1988, se prolonga até as vésperas da reforma.

No que se refere à incorporação dos desenvolvimentos tecnológicos, o Brasil fora capaz de internalizá-los, ainda que a um ritmo e numa extensão insatisfatórios, dadas as extremas dificuldades impostas pela crise, o que fez com que se acumulasse um importante atraso relativo no setor. Apesar disso, o tráfego interurbano era satisfatório – não obstante os congestionamentos –, integrando o conjunto do território nacional, ao mesmo tempo em que praticamente todos os modernos serviços de valor agregado estavam disponíveis para a comunicação empresarial. Trata-se, portanto, de uma situação mais complexa da que prevalecia na maioria dos países do Terceiro Mundo no momento da privatização.

Dois anos após a privatização, o que se observa, além da óbvia e planejada desnacionalização e de uma queda importante na qualidade dos serviços – que se espera ser conjuntural – atestada pelo aumento das queixas dos consumidores, é uma enorme expansão da telefonia celular¹ e mesmo do serviço de telefonia fixa². Mesmo assim, não é realista pensar em uma universalização dos serviços de telecomunicações e, como veremos, o próprio governo foi cauteloso a esse respeito, na formulação da Lei Geral de Telecomunicações – ainda que se possa claramente apontar, no texto da LGT, para um conceito de serviço público evolutivo. Até hoje o Congresso Nacional não votou o Fundo de Universalização das Telecomunicações, previsto na Lei. Em todo caso, a população de maior poder aquisitivo – e uma parte das camadas de renda relativamente mais baixa, sobretudo pela via dos telefones celulares pré-pagos – viu aumentar a oferta de produtos, incorporando tecnologia moderna.

Mas aqui há um paradoxo, pois, se o usuário, o consumidor, tem tido acesso aos frutos da revolução das tecnologias da informação e da comunicação, o país parece ter perdido a competência tecnológica que detinha, ou melhor, a capacidade de aprendizagem e de apropriação do progresso técnico que o antigo sistema TELEBRÁS – e as relações que o seu CPqD mantinha com a indústria e a universidade brasileiras – apresentava, a ponto de colocar o país entre os exportadores de tecnologia. O que se verifica hoje, ao contrário, é o crescimento acelerado da importação de componentes, equipamentos e produtos acabados, aumentando o déficit comercial do setor. Por outro lado, o novo *imbróglio* tarifário e a dificuldade de acesso aos dados das empresas após a privatização exigem um maior aparelhamento da ANATEL, para impedir o

¹ Com um aumento de 7 milhões de acesso em 98 para 13,5 em 99, segundo dados na ANATEL, que espera ver esse número ampliado para 58 milhões em 2005.

² Em decorrência das metas de universalização e dos incentivos ao investimento nesse sentido, ainda que não esteja claro se esse aumento levará efetivamente a uma incorporação massiva de parcelas da população pobre até então excluídas do acesso.

abuso do poder de mercado por parte das empresas que tendem a concentrar-se após a liberalização prevista para 2003. Os acordos de interconexão – área em que problemas têm sido também apontados –, bem como os movimentos de fusões e aquisições que virão a ocorrer, deverão exigir toda a atenção da agência.

Mas esses não são temas para este relatório. Interessa aqui apenas definir a estrutura do sistema encontrada após a privatização, a partir da qual os movimentos estruturais relacionados à concentração e à convergência irão se desenvolver. Isto, somado às discussões anteriores sobre as tendências gerais da reestruturação e a evolução histórica da economia brasileira, poderá fornecer um conjunto de elementos de interesse para uma eventual análise crítica da reforma no Brasil, a ser realizada posteriormente.

1.1. Telecomunicações e reestruturação capitalista

A saída da crise do padrão de acumulação vigente durante o longo período expansivo do pós-guerra tem-se traduzido num processo lento de introdução de inovações técnicas que afetam de forma diferenciada os vários setores econômicos. Nesse processo, a informática, a eletrônica de consumo de massa, as telecomunicações, as diversas indústrias culturais, além das indústrias de materiais relacionadas a todas as anteriores, adquiriram uma tal importância que as idéias de uma “Sociedade da Informação” ganharam tantos adeptos que acabaram por concretizar-se, não como um novo tipo de sociedade diferente do capitalismo, mas como projetos nacionais, articulados em nível global, sob o comando dos EUA, para a construção de toda uma nova base técnica comunicacional necessária para o desenvolvimento no século XXI.³

As transformações não se limitam a mudanças de ordem tecnológica, mas atingem o conjunto do modo de regulação do setor das comunicações em nível mundial. Em especial no caso audiovisual e das telecomunicações, esse movimento se traduziu num processo generalizado de desregulamentação, re-posicionamento do Estado, constituição de novas formas e instâncias de regulação, internacionalização e incremento da concorrência internacional. Segundo Bernard Miège, o movimento mundial de desregulamentação do audiovisual e das telecomunicações se caracteriza por uma *“reorientação de grande amplitude das estratégias industriais, tornada possível pela mobilização de novos recursos tecnológicos”*, o que acentua a *“mundialização da comunicação”*, sob a batuta ideológica do neoliberalismo.

“A desregulamentação é de alguma forma uma versão melhorada do free flow of information, mas uma versão mais hábil e eficaz, pois não enfatiza o lado político-estratégico da estratégia adotada, mas, insistindo sobre os aspectos jurídicos, tecnológicos e industriais, se impõe como uma direção maior da reestruturação da economias ocidentais” (Miège, 1990, p. 80).⁴

³ Fala-se também na configuração de um macro-setor das comunicações, formado pelas diferentes indústrias de materiais, redes e programas. Apesar de claramente mais realista do que as diversas versões pós-industrialistas e pós-modernistas da sociedade da informação, essa idéia não deixa de ser problemática, a medida que cada uma dessas indústrias obedece a uma dinâmica própria e bastante diferenciada das demais, que se traduz numa importante diversidade de estratégias e de reagrupamentos industriais. Seja como for, é inegável que as três indústrias mencionadas passam hoje por transformações de monta e que sua importância econômica tem crescido, ao mesmo tempo em que se observam movimentos de integração técnica e econômica entre elas.

⁴ Para Miège, o termo “desregulamentação” caracteriza uma “doutrina” que “acompanha as grandes manobras estratégicas” da fase inicial da “nova era” na qual acabamos de entrar e deverá cair em desuso, perdendo pouco a

O papel central das telecomunicações decorre da dupla funcionalidade que apresentam em relação a essa reestruturação das economias ocidentais, na medida em que articulam as tendências atuais de desenvolvimento do processo produtivo e do processo social. De um lado, a expansão da telemática é elemento-chave na constituição dos mega-sistemas de comunicação e controle, necessários à ação do capital financeiro, comercial e industrial num contexto de mundialização da concorrência, que se traduz evidentemente em alterações na divisão internacional do trabalho e nas estruturas de poder econômico e político consolidadas durante o pós-guerra e que, do ponto de vista dos processos de trabalho e de valorização do capital, se caracteriza, entre outras coisas, pela organização de coletivos de trabalho menores, altamente informatizados, pelo avanço da robotização, dos sistemas de produção flexível, da terceirização e das operações multi-planta.

Nessas condições, a importância das telecomunicações torna-se crucial, tanto do ponto de vista político internacional quanto do ponto de vista econômico. Para ilustrar o primeiro aspecto, cito a conhecida frase proferida em 1974 pelo conselheiro da Casa Branca, M. Brzezinski: “*A dominação do mundo não passa mais pela política dos canhões, mas pelo controle das redes*”. Para exemplificar o segundo, Michel Salaün cita uma comunicação feita em 1984 ao conselho de ministros da Comunidade Econômica Européia, segundo a qual as telecomunicações representam cerca de 2% da forma do PIB comunitário, requerendo investimentos da ordem de 0,7% do produto da CEE, o que as equiparavam aos setores industriais mais importantes, como o aeroespacial, a eletrônica e a produção de eletricidade (Salaün, 1989, p.19).

Mais do que isso, as telecomunicações estão no centro das grandes transformações por que passa o capitalismo hoje em nível mundial, à medida que articulam a revolução do processo econômico à nova mudança estrutural da esfera pública. O desenvolvimento das telecomunicações e da informática, sobre a base da terceira revolução industrial permitida pela micro-eletrônica, leva, entre outras coisas, ao surgimento da chamada televisão segmentada e da Internet, em oposição à televisão de massa que foi peça-chave da expansão capitalista do pós-guerra (Bolaño, 2003). Se a velha TV cumpriu, ao lado dos instrumentos do *Welfare State* e da democracia de massas, até o início da crise, nos anos 70, um papel central na construção do consenso, hoje os mecanismos da publicidade e da propaganda que ela ajudou a criar precisam ser reformados para atender às necessidades do novo modo de regulação do capitalismo. Assim, às exigências de maior diferenciação de públicos por parte das grandes empresas de bens de consumo de massa, somam-se aquelas advindas das novas formas de ação social do Estado (mais pontuais e especializadas), o que referenda a segmentação que vem ocorrendo, sobretudo nos EUA, mas também na Europa e no resto do mundo, no setor de televisão e no conjunto das indústrias culturais.

O desenvolvimento da eletrônica e das telecomunicações dá à televisão, portanto, uma importância crucial na constituição de uma nova esfera pública que respalde, do ponto de vista da estrutura social, o eventual surgimento de uma nova onda longa de expansão capitalista. É óbvio que, nessas condições, e sendo a televisão o meio dominante e o espelho de todos os outros, o conjunto das indústrias culturais e dos meios de comunicação de massa é afetado. Aumenta a concorrência intermídia, os grandes conglomerados multimídia passam a articular-se cada vez

pouco sua importância, à medida que seja posto em marcha um novo sistema de regulação. O elemento central da desregulamentação seria a completa rearticulação da economia da comunicação (que presenciou um forte predomínio do setor de materiais entre 1965 e 1980, assegurando o sucesso comercial das firmas japonesas), fazendo das redes “o elemento-chave da nova era que começou, no seio das economias ocidentais, nos anos 80” (Miège, 1990, p. 87).

mais em nível internacional, os sistemas nacionais de rádio e televisão tornam-se frágeis diante do avanço da internacionalização, os monopólios estatais do setor na Europa se desestruturam, avançam as novas tecnologias, novas indústrias culturais aparecem em concorrência com as antigas.

Assim, as telecomunicações não se encontram apenas no centro da reestruturação industrial que se opera hoje em nível mundial, como um setor-chave, ao lado de outros, mas são elemento central na definição do conjunto do padrão de desenvolvimento e do modo de regulação do capitalismo. Isso se traduz, como seria de se esperar, num acréscimo significativo da sua importância econômica e no conseqüente aumento do interesse do capital privado pelo setor, tradicionalmente organizado sobre dois pólos mundiais: de um lado, o monopólio privado regulamentado nos Estados Unidos, onde a AT&T, em troca do controle absoluto da transmissão, da construção de equipamentos – através da Western Electric – e da pesquisa e desenvolvimento – através dos Bell Laboratories – via-se impedida de atuar nos mercados não regulamentados, especialmente no da informática, e no mercado internacional; e de outro, os monopólios públicos dos operadores europeus que ajudavam a sustentar os seus “campeões nacionais” que, devido em grande parte às restrições impostas à AT&T pelo sistema de regulação estadunidense, dominavam o mercado mundial de equipamentos. Todos os acordos internacionais na área, respaldados pela União Internacional de Telecomunicações (ITU), garantiam essa bipolaridade ao proteger a soberania de cada Estado sobre o seu sistema nacional de telecomunicações (Bolaño, 2000b).

Nicholas Garnham apresenta quatro elementos gerais que pressionariam para a mudança do modelo de monopólio das telecomunicações. Dois, de ordem tecnológica – desenvolvimento da telemática e ampliação do número de sistemas de distribuição alternativos, como os satélites, os sistemas de cabos de banda larga, fibras óticas, microondas etc. –, abrem a possibilidade de entrada de novos tipos de agentes no setor, garantindo uma grande heterogeneidade dos serviços oferecidos, tanto domésticos como empresariais, e a expansão da comunicação empresarial, esta última, ligada também a um terceiro: o desenvolvimento, na prática dos negócios, das operações transnacionais e multi-planta e, em especial, a internacionalização do setor financeiro, que transforma as telecomunicações em um recurso de mais alta prioridade para as empresas, tanto no que se refere aos custos, quanto à eficiência e à competitividade da firma (Garnham, 1991, p. 139 e seg).

Há ainda um quarto elemento, de ordem estratégica, que precisa ser enfatizado. Segundo o autor, a estreita relação entre os monopólios nacionais de exploração e as indústrias nacionais de equipamentos foi se tornando crescentemente problemática, dado o aumento dos custos de pesquisa e desenvolvimento, o que faz com que os mercados domésticos sejam insuficientes para a amortização dos investimentos necessários. Essa situação levou analistas industriais, nos anos 80, a prever que, em meados dos 90, apenas três companhias dominariam o mercado mundial de equipamentos de comutação. A percepção dessa tendência leva, segundo Garnham, tanto a ações para a criação de um mercado unificado na área por parte da União Européia, quanto a acordos bilaterais.⁵

De qualquer forma, essa tendência concentracionista se mantém e aprofunda-se ao longo dos anos 90. Eduardo Moreira da Costa lembra dois casos fundamentais: o da aliança MCI-

⁵ O autor citava o acordo entre a França e a Alemanha na provisão de telefones, ou entre a França e a Grã-Bretanha, em aparelhos de comutação digital. Falava também das ligações que a AT&T procurou com firmas européias, como Phillips e Olivetti (Garnham, 1991, p.140).

British Telecom, criando uma companhia de US\$ 30 bilhões, e o da NYNEX com a Bell Atlantic, que dá origem a uma gigante de US\$ 40 bilhões, conforme a edição da Gazeta Mercantil de 31 de março 1997. Em abril de 1997, a British Telecom se uniu à Telefónica espanhola, num acordo em que esta última fica responsável por todas as atividades na América Latina. Na mesma época, a Telefónica, que já havia adquirido, para ficarmos apenas no caso mais próximo, a gaúcha CRT, firmou acordo no mesmo sentido com a Portugal Telecom, para uma estratégia articulada em relação ao Brasil,⁶ onde, ao contrário, o governo desmembrou uma empresa de US\$ 10 bilhões (com um cacife razoável, portanto, para uma aliança estratégica global), visando criar empresas de “porte razoável compatível ao de suas maiores congêneres latino-americanas”, de acordo com a concepção teórico-ideológica que analisarei adiante.

Podemos interpretar as observações de Garnham à nossa maneira, afirmando que as transformações macroeconômicas e macro-sociais que ocorrem em nível mundial, tornando o setor das comunicações, e particularmente as telecomunicações, um elemento central para a rearticulação do padrão de desenvolvimento capitalista (terceiro fator), vêm sendo acompanhadas de mudanças de ordem tecnológica (primeiro e segundo fatores) e econômica, que obrigam cada ator individual (empresas e Estados em especial) a alterar estratégias e procurar novas alianças (quarto fator). Na corrida rumo ao terceiro milênio, cada concorrente procura sua própria alternativa. O processo global tem se traduzido em uma importante abertura à concorrência e transformações profundas nos modelos nacionais de regulação das telecomunicações. Os EUA encabeçam essas transformações e o processo lá desencadeado a partir de 1984 pode ser tomado, não como mais um determinante, mas como uma espécie determinante em primeira instância das mudanças que se processarão em seguida na Europa, ao romper a estabilidade até então prevalecente no sistema internacional.

Tomando o que ocorreu a partir daí nos países desenvolvidos em seu conjunto, vemos que, até pelo menos a metade dos anos 90, com exceção do Reino Unido, o movimento não pode ser caracterizado adequadamente como de privatização. Tampouco há desregulamentação no sentido comum do termo. O que ocorre é antes a passagem de um determinado modelo de regulação setorial, centrado no monopólio público ou privado das transmissões, para outro mais aberto ao mercado em determinadas áreas (especialmente nos chamados serviços de valor agregado), mas ainda brutalmente concentrado nos serviços de base, com a permanência dos monopólios ou a constituição de duopólios em que o chamado “primeiro explorador” exerce forte liderança e o segundo (sempre privado) recebe favores por parte do Estado para sustentar-se no mercado interno. Trata-se, portanto, da passagem de um modelo de regulação a outro, nem sempre caracterizada por desregulamentação, expressão que adquiriu uma forte conotação ideológica.

No caso da opção pelo duopólio, ainda que como estratégia de transição, até mesmo novos limites à concorrência são impostos para preservar a posição dos dois operadores nacionais. Nessa situação estão a Grã-Bretanha, o Japão e a Austrália. Mas pode haver mesmo um movimento de concentração do setor no âmbito da empresa estatal que, por outro lado, se desatrela da tutela ministerial que lhe era tradicionalmente imposta para ganhar liberdade de ação inusitada, lançando-se com sucesso no mercado internacional. Esse foi essencialmente o caso da França. Na Alemanha, o movimento foi também nesse sentido, com a separação entre correios e

⁶ Observando os resultados da privatização, adiante, nota-se que, a estratégia da Telefónica e de suas aliadas, especialmente a MCI e a Portugal Telecom, foi absolutamente vitoriosa.

telecomunicações – como ocorre, aliás, no início de qualquer reforma, na Europa⁷ – e um reforço da empresa estatal. Em todos os casos, as reformas se caracterizam sempre por uma preocupação com a modernização das redes nacionais, na seqüência de um grande esforço de universalização dos serviços de base, e com a competitividade internacional dos operadores e construtores nacionais, de acordo com uma determinada estratégia global, calcada muitas vezes em uma perspectiva mais ampla de reestruturação industrial.

Nessas condições, os países do Terceiro Mundo são vistos acima de tudo como áreas de expansão (às vezes estratégicas) para as grandes empresas dos países centrais que disputam a hegemonia mundial no setor. Tanto as empresas privadas quanto as estatais vêm agindo cada vez mais segundo os parâmetros próprios do capital privado, inclusive no que se refere às estratégias de expansão internacional. É claro que determinados países – como a Índia, a China ou o Brasil, para citar alguns –, graças ao tamanho do seu mercado, ao seu grau de desenvolvimento capitalista ou à sua capacidade de internalizar e desenvolver tecnologia, podem eventualmente vir a comportar um “campeão nacional” na área. Para que isso venha a ocorrer, no entanto, dificuldades imensas devem ser superadas, ligadas à necessidade de cobrir um *gap* tecnológico que tende a aprofundar-se ano após ano, universalizar o acesso aos serviços de base e criar uma boa infra-estrutura de telecomunicações que garanta o desenvolvimento do país, tudo isso diante de condições de financiamento extremamente difíceis.

O problema é que todo o modelo é altamente excludente. Ricardo Petrella define bem a questão, ao falar de que chama de “tecnoapartheid global”:

“mais do que uma nova ordem mundial fundada sobre os Estados-nação em concorrência (...) assistimos à emergência de um arquipélago de cidades/regiões ricas, hiper-desenvolvidas nos planos tecnológico, industrial e financeiro, no oceano de uma humanidade cada vez mais pobre. Graças, entre outras coisas, às novas tecnologias da informação, da comunicação e do transporte, essas cidades/regiões estão ativamente ligadas umas às outras por intermédio de empresas multinacionais e transnacionais, elas mesmas interconectadas no seio dos conglomerados financeiros e industriais mundiais” (Petrella, 1993, p.31).

Nessas condições, os Estados-nação perdem importância econômica e política, ao mesmo tempo em que o planeta todo se divide em dois: o mundo da integração e o da exclusão. No primeiro, o autor inclui, entre outras importantes capitais do Terceiro Mundo, a Cidade do México, São Paulo e Rio de Janeiro. Mas, ao menos no caso do Brasil, a questão é mais complexa. A dinâmica exclusão-integração se reproduz não apenas no nível das próprias cidades-regiões ricas, constituindo bolsões de miséria mais ou menos importantes, mas também nas regiões pobres.

Assim, a mesma lógica que integra “*Osaka no Japão, Orange County na Califórnia, a região de Lyon, a Ruhrgebiet na Alemanha, a Lombardia na Itália, ou ainda, Tóquio, Nova York, Toronto, Chicago, São Francisco, Los Angeles, Houston, São Paulo, México, Seul, Miami, Taipé, Hong Kong, Bangkok, Singapura, Paris, Barcelona, Copenhague, Bombaim, Roma, Calcutá etc.*” (idem), essa mesma lógica integra, no Brasil, boa parte do poderoso Estado de São Paulo, incluindo além da capital e região metropolitana, as cidades em torno de Campinas e Ribeirão Preto, por exemplo; a região centrada em Campo Grande e outras cidades que constituem centros

⁷ No Brasil, isso não foi necessário porque o sistema já apresentava as características de empresarial e de separação entre correios e telecomunicações, desde a constituição da TELEBRÁS.

de áreas de agricultura capitalista exportadora; a maior parte da Região Sul do país, que se integra, por outro lado, ao Mercosul; os diferentes pólos de desenvolvimento tecnológico e industrial espalhados por todo o território nacional, inclusive em regiões pobres do Nordeste etc.

Trata-se de um processo amplo de desterritorialização e reterritorialização, permitido pelas novas tecnologias da comunicação e pelo desenvolvimento das novas redes e serviços de valor agregado, que pode levar ao aprofundamento das desigualdades sociais e regionais que caracterizam a economia brasileira, promovendo a integração entre os setores desenvolvidos do país e destes com os centros de poder econômico e político internacionais e aprofundando a miséria dos setores excluídos. Uma solução desse tipo, na verdade, não seria outra coisa senão a radicalização do modelo de desenvolvimento seguido pelo Brasil, como vimos, desde o início do processo de industrialização e aprofundado pelos militares.

Mas o desenvolvimento daquelas mesmas tecnologias pode, por outro lado, ao alterar o padrão de localização das indústrias, dinamizando regiões até então excluídas dos frutos do progresso, servir ao necessário esforço nacional para a erradicação da miséria e do subdesenvolvimento. Isso exige planejamento e ação firme de um Estado Nacional forte, saneado e reestruturado. O certo é que, sem uma moderna rede de telecomunicações, o fosso tecnológico que separa os países desenvolvidos dos demais tende a aumentar ano após ano. O desenvolvimento acelerado do setor é hoje uma espécie de passaporte para o século XXI. A existência de uma boa infra-estrutura na área é condição tanto para a expansão das empresas nacionais quanto para a atração do capital externo. As transformações que vêm ocorrendo no setor das telecomunicações na América Latina e, em especial, no Brasil são muito recentes e estão inseridas num conjunto mais amplo de transformações que constituem a resposta neoliberal à crise do endividamento externo.

O que se pode observar em todas as reformas dos sistemas de telecomunicações nos países do chamado Primeiro Mundo é uma preocupação com (a) a modernização das redes após a universalização do serviço de base e (b) a competitividade internacional, o que se relaciona com as importantes pressões impostas por uma profunda revolução tecnológica e pelo reforço da agressividade comercial dos EUA após o desmantelamento da ATT. Na América Latina, ao contrário, os processos de privatização fazem parte da resposta neoliberal à crise do endividamento externo e estão inseridos nos programas de estabilização adotados a partir dos anos 80, de acordo com as recomendações do Fundo Monetário Internacional, (FMI). Dados os interesses do capital internacional, as telecomunicações aparecem como o setor mais importante, cuja alienação poderia garantir o sucesso dos planos de privatização.

Contrariamente aos países desenvolvidos, onde a desregulamentação e a privatização são eventualmente adotadas como decisões autônomas de governos soberanos, orientadas por preocupações ligadas à definição de uma política nacional, na América Latina elas estão condicionadas às pressões dos credores internacionais e dos organismos multilaterais, como o FMI. Os processos de privatização na América Latina acabam transformando-se, assim, em processos de abertura pura e simples de nossos mercados à concorrência internacional de grandes empresas (públicas ou privadas) européias e norte-americanas, isto é, num aprofundamento da internacionalização da base produtiva de nossos países.

Por todo o subcontinente generalizaram-se os processos de privatização de empresas estatais, entre as quais, como seria de se prever, as telecomunicações figuram como elemento de destaque. Mas, se nos países centrais a privatização e a desregulamentação são *“iniciativas autônomas de governos soberanos, determinadas por orientações de política interior”*, na América Latina elas *“são, direta ou indiretamente, condicionadas pelas pressões e constrangimentos impostos pelas organizações multilaterais e bancos credores”* (IESP, 1992,

p.21). E mais: enquanto nos países desenvolvidos a reestruturação patrimonial envolvida nos processos de privatização se dá “*essencialmente entre agentes internos, não envolvendo alterações significativas no grau de internacionalização e abertura das economias*”, na América Latina ela se traduz em “*avanço da internacionalização produtiva das economias da região*” (idem, p. 23). Na verdade, “*a privatização surge como uma forma particular de conversão da dívida externa em capital*”, alternativa aos programas de conversão convencionais aplicados ao longo dos anos 80, cujo grande problema residia

“no impacto gerado sobre a base monetária (no caso de o Banco Central monetizar diretamente os títulos) ou na concorrência frente ao próprio setor público por recursos do sistema financeiro interno (caso o Banco Central utilize bônus em moeda nacional). Isso torna bastante problemático para países envolvidos em políticas de ajustamento – em geral com déficit público expressivo – utilizar amplamente o instrumento para financiar investimento e captar deságio. Já a conversão de ativos para trocar por ativos existentes é, em princípio, monetariamente neutra” (idem, p.22).

Na perspectiva neoliberal, privatização se torna sinônimo de modernização e, a partir de meados dos 80, os programas de conversão passam a ser progressivamente orientados para a privatização, primeiro no Chile e no México e, desde 1990, na Argentina e no Brasil, países que haviam excluído explicitamente a privatização de suas tentativas anteriores de conversão. Assim, o programa de privatização brasileiro traçado durante o governo Collor segue a tendência da América Latina que, sob a pressão da dívida externa e frente ao colapso do Estado, aliena seu patrimônio público em nome de uma estratégia de modernização do tipo neoliberal, essencialmente atrelado aos programas de estabilização ditados pelo Fundo Monetário Internacional.

No concernente aos setores da comunicação, Collor de Mello será o responsável pelo primeiro passo do processo de liberalização, com a mudança da Política Nacional de Informática. A reforma das telecomunicações, no entanto, deverá esperar ainda alguns anos. Voltaremos a ela mais adiante.

1.2. Periodização da Economia Brasileira

No caso clássico de desenvolvimento capitalista, o processo tem início nos marcos da sociedade feudal através da expansão das trocas e do surgimento do comerciante burguês, que realizará uma acumulação primitiva de capital que, com o tempo, será aplicado, na indústria. Existe, portanto, toda uma fase prévia à industrialização, na qual o lucro comercial dá a tônica do desenvolvimento e o artesanato e a pequena indústria estão subordinados aos interesses maiores do capital comercial. Isso não define ainda um sistema capitalista propriamente dito, cuja característica básica é a extração da mais-valia como mola fundamental do processo de acumulação de capital, o que pressupõe o salariedade como a forma predominante da relação de produção e a indústria, como pólo dinâmico da economia. É com a revolução industrial inglesa que o capital industrial passa a comandar o processo de acumulação. Após estabelecer-se na Inglaterra, o capitalismo vai se instaurando paulatinamente nos demais países da Europa Ocidental, nos EUA e no Japão. O passo fundamental nesse processo é a constituição do Estado

nacional unificado, o que explica, inclusive, em boa medida, o pioneirismo da Inglaterra e o atraso relativo de outros países, como Alemanha e Itália.

Até a Revolução Industrial inglesa, as economias coloniais estavam submetidas aos interesses do capital comercial europeu, servindo como um elemento para a acumulação primitiva na Europa (Novais, 1979). A partir da revolução industrial, essa relação entre a Europa e os países do antigo sistema colonial começa a alterar-se. Para o capitalismo industrial europeu, já não interessava uma América escravista, atrelada às potências coloniais (Portugal e Espanha fundamentalmente). Para a Inglaterra, passavam a ser fundamentais a independência dos países latino-americanos e a implantação do trabalho assalariado e das relações mercantis na periferia, objetivando um relacionamento direto com os produtores de matérias-primas e alimentos e importadores de manufaturas.

No caso do Brasil, a transformação se inicia em 1806, com a vinda da família real portuguesa e, em seguida, a abertura dos portos, e culmina, em 1822, com a proclamação da independência e a constituição do Estado nacional. Apesar dessa mudança crucial, só em 1888 se dará a abolição da escravatura, o que significa que o mercado de trabalho livre já estava definitivamente implantado no país, propiciando a condição essencial para o desenvolvimento capitalista. A formação do mercado de trabalho foi possível devido a condições internas e externas.⁸ Mas o elemento central para essa constituição foi a ação decidida do Estado brasileiro, que garantiu a importação da mão-de-obra de origem européia, pagando os gastos de transporte dos trabalhadores, após uma fracassada fase inicial de imigração financiada pelos produtores de café.

O período que vai de 1822 a 1888 é um período de transição, no qual, uma vez criado o Estado Nacional, desenvolve-se a burguesia comercial brasileira, iniciando-se a acumulação primitiva de capital no país, especialmente no Estado de São Paulo. Mas a dinâmica interna da economia, baseada fundamentalmente na exploração do trabalho escravo, ainda é semelhante à que prevaleceu durante a fase colonial. A introdução do trabalho assalariado é o ponto de ruptura definitivo que permitirá o desenvolvimento do capitalismo no Brasil. A partir desse momento, já se pode falar numa economia capitalista, mas numa “economia capitalista exportadora”, não industrial, onde o crescimento da renda se dá basicamente em função dos movimentos do preço do café no mercado internacional.

Nesse período de transição, amadurecem as condições básicas para a industrialização: trabalho livre, forte acumulação de capital no setor cafeeiro, potencializada pela introdução da ferrovia, desenvolvimento da burguesia comercial e bancária, forte urbanização e expansão das camadas médias, investimentos em infra-estrutura etc. Ao final do século passado, já se pode detectar um importante surto industrial, acentuado no período da I Guerra Mundial. Assim, a intensa acumulação cafeeira permite transferências de capital do setor principal para a indústria nascente e os primeiros bancos. No momento da crise de 1929, a economia brasileira já é suficientemente dinâmica para iniciar o processo de industrialização: já havia internalizado as condições de reprodução da força de trabalho através da indústria nascente e da agricultura capitalista de subsistência, que também surge nesse período, e já havia implantado inclusive alguns setores intermediários, como a pequena indústria do aço e do cimento.

⁸ Entre as primeiras, podemos citar o crescimento da economia cafeeira em São Paulo e todas as suas conseqüências e, no segundo caso, a proibição do tráfico de escravos – assumindo a Inglaterra, após a revolução industrial, aparentemente redimida do seu passado, a posição de campeã do abolicionismo –, a situação de penúria dos trabalhadores de vários países europeus à época, criando um mercado internacional de trabalho, fato facilitado pela invenção do barco metálico.

O processo iniciado em 1930 ficará conhecido na literatura cepalina como “processo de industrialização por substituição de importações”, típico dos países latino-americanos naquele período. Além dos condicionantes internos apontados acima, o elemento externo responsável pela deflagração da industrialização é a situação de crise do capitalismo mundial, seguida da Segunda Grande Guerra, fatores que reduzirão de forma drástica as receitas de exportação do Brasil e de outros países produtores de bens primários, configurando o chamado “estrangulamento externo”. Diante dessa situação internacional, o governo brasileiro, como o de outros países da América Latina, tomará medidas no sentido da sustentação da renda interna – como a desvalorização cambial, por exemplo – que redundarão no aumento da lucratividade do setor industrial, justamente no momento em que o setor exportador se encontra na sua fase mais crítica. A partir daí, o capital industrial passará a comandar a acumulação de capital no país.

A industrialização brasileira, assim iniciada, concluir-se-á com o Plano de Metas, ao final dos anos 50. Nesse período de trinta anos, o Brasil terá de realizar um esforço redobrado para implantar no país uma estrutura industrial semelhante à dos países desenvolvidos. O aspecto central da questão reside na internalização das condições para reprodução ampliada do capital, com a plena instalação de um setor produtor de insumos e bens de capital, e na implantação do capitalismo monopolista no país, que se dará no período do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek de Oliveira, com a industrialização pesada e a implantação definitiva do setor produtor de bens de produção, da indústria de base e da indústria automobilística.

Antes disso, no período que vai de 1930 ao início do Plano de Metas, a industrialização brasileira é “restringida”, o que também pode ser explicado, comparando-a com o caso clássico. Na Europa, desde o início, o desenvolvimento dos setores de bens de consumo e de produção permite o crescimento auto-sustentado da indústria. Mesmo assim, a assincronia inicial, em função da produção ainda artesanal no setor de bens de capital, gera problemas no processo de acumulação, o que só será resolvido no momento em que as máquinas passam a ser produzidas por máquinas. No Brasil, o processo de industrialização, até 1955, se restringe, com raras e importantíssimas exceções, ao setor de bens de consumo, de modo que a “capacidade para importar”, gerada pelo setor exportador cafeeiro, é que define em grande medida as possibilidades de desenvolvimento industrial. Essa dinâmica só poderá ser rompida ao final do Plano de Metas. Dada a situação de “estrangulamento externo absoluto” e a falta de uma reestruturação do sistema financeiro e tributário que respaldasse a industrialização pesada, a finalização do processo só será possível através de um esquema de financiamento inflacionário, que desembocará na crise que vai de 1962 a 1967, no bojo da qual se dará o golpe militar de 1964.

O caráter tardio da industrialização brasileira se deve ao fato de ela ter-se realizado num momento em que já vigorava a concorrência monopolista em nível internacional. O surgimento do capitalismo monopolista entre o final do século passado e o início do atual é consequência da concentração e centralização do capital, características do sistema capitalista, que levam à formação da grande empresa capitalista e do capital financeiro, com o desenvolvimento dos grandes bancos e sua atuação no setor produtivo. É esse o período das lutas imperialistas entre as grandes potências industriais pela conquista de mercados e, sobretudo de fontes de suprimento de matérias-primas, que desembocaria nas duas guerras mundiais. Do ponto de vista desta discussão, dois aspectos são cruciais na passagem ao capitalismo monopolista: (a) os requerimentos tecnológicos e as escalas de produção se transformam em fatores que impedem que o desenvolvimento do capitalismo alcance, nos países atrasados, o mesmo nível atingido pelos EUA, Alemanha, França ou Japão; e (b) nas relações entre países desenvolvidos e

subdesenvolvidos, a exportação de capitais passa a ser mais importante que a exportação de mercadorias.

Se, por um lado, a conjugação desses fatores facilita, via exportação de capitais, o desenvolvimento industrial nos países da periferia, dependendo evidentemente das condições internas vigentes em cada caso, por outro, determina os limites desse desenvolvimento. Em primeiro lugar, a subordinação aos centros de poder econômico internacional não desaparece, nem mesmo naqueles países, como é o caso do Brasil, que chegam a finalizar o processo de industrialização. O que ocorre no processo é a mudança da forma da dependência. No caso do Brasil, até 1930, o setor responsável pelo crescimento da renda nacional era o setor exportador cafeeiro, de modo que o desenvolvimento se vê sempre atrelado aos altos e baixos do preço do café no mercado internacional. No período da industrialização a situação é distinta: a variável principal já não é a “exportação”, mas o “investimento interno”, privado ou público. Mas o país ainda depende de forma crucial da capacidade para importar gerada pelo setor cafeeiro para a internalização dos bens de capital e intermediários, necessários ao próprio processo industrial. Com a industrialização pesada, estão finalmente criadas as condições internas para a reprodução ampliada do capital.

Permanece, no entanto, a dependência tecnológica, que atrela indefinidamente o desenvolvimento econômico do país às necessidades de transferência de tecnologia importada, num momento em que o progresso técnico é o elemento-chave da concorrência capitalista em nível internacional. O problema maior, nesse sentido, é que o *gap* tecnológico tende a aprofundar-se, sobretudo a partir dos anos 70. A situação torna-se dramática porque, justamente no momento em que o país, concluído o processo de industrialização, segundo o paradigma da chamada Segunda Revolução Industrial, saía, a duras penas, da crise dos anos 60, o mundo desenvolvido entrava na Terceira Revolução Industrial e na nova era do conhecimento.

A conjugação dos dois fatores acima citados determinará a existência de um forte setor multinacional, que desempenha um papel central no processo de desenvolvimento. De fato, uma das características mais importantes do capitalismo tardio brasileiro, encontrada ao final da industrialização, é a importante participação do Estado no setor produtivo de base, decorrência das necessidades impostas pelo esforço de industrialização, às quais o capital privado nacional não podia responder, aliada à existência de multinacionais no setor produtor de bens de consumo duráveis, principalmente, associadas à empresa nacional produtora de partes e componentes. Essa associação do capital nacional ao multinacional, que permite uma grande expansão do primeiro, foi promovida pelo Estado através de diferentes mecanismos.

Finalmente, à questão das escalas de produção e da transferência tecnológica, aliada à necessidade de uma estrutura de consumo própria dos países desenvolvidos – em função do caráter imitativo do desenvolvimento industrial no capitalismo tardio –, a partir de uma estrutura distributiva extremamente concentrada, virá acrescentar-se o problema das disparidades sociais e regionais, determinando a permanência de todas as características sociais do subdesenvolvimento, com a maioria da população excluída do mercado de consumo capitalista. Assim, o desenvolvimento do setor de bens de consumo durável se dará em geral através de um aumento das disparidades sociais entre a massa miserável da população e os setores de classe média e alta. Isso é particularmente evidente durante o período expansivo posterior ao movimento militar de 1964.

Logo após o golpe, adota-se uma política econômica de cunho ortodoxo, o que aprofunda a crise iniciada ao final da industrialização pesada. Mas, ao contrário do que ocorreu com os regimes militares do Chile e da Argentina, por exemplo, volta-se, a partir de 1967, a uma estratégia de crescimento de cunho marcadamente pragmático que, do ponto de vista da política

industrial, se traduz na continuidade de uma perspectiva calcada na substituição de importações. Isso permitirá, de um lado, o desenvolvimento de setores importantes, nos quais o país apresentava ainda “gargalos” significativos, como o da petroquímica, mas, de outro, impedirá a superação dos vícios do modelo anterior, num momento em que a questão da produtividade e da competitividade internacional deveria estar na ordem do dia. Seja como for, o pragmatismo que se instala no poder a partir de 1967 ensejará um novo período expansivo, dessa vez a partir de um capitalismo monopolista já devidamente implantado. Do ponto de vista do financiamento do desenvolvimento, optou-se pela saída irresponsável do endividamento externo, num momento em que a expansão do mercado de eurodólares, constituído à sombra dos déficits do balanço de pagamentos dos EUA, facilitava ao extremo esse tipo de solução. Tudo isso, respaldado por um discurso nacionalista que defendia o “interesse nacional” contra as pressões norte-americanas⁹ e uma brutal repressão aos movimentos sociais.

Esse período, batizado como o do “milagre brasileiro”, teve curta duração. Já em 1974 o modelo dava sinais de esgotamento. Mas é em 1979, com a reviravolta provocada pelo presidente da Federal Reserve, Paul Volcker – que estanca uma década de desvalorização do dólar e de pressões para a implantação de um novo padrão monetário internacional –, política que se aprofunda com a eleição de Ronald Reagan, em 1980, que as portas do inferno se abrem para o Brasil e para os demais países da América Latina. A estratégia de Reagan para recuperar a hegemonia do dólar e reafirmar a posição dominante dos EUA no cenário mundial incluía, além das bravatas anticomunistas e da restauração de seu prestígio político e ideológicos no interior do “bloco ocidental”, uma política interna extremamente perversa, de desmantelamento do *Welfare State* e de redistribuição regressiva da renda, com brutais reduções de impostos, que transformavam o aumento da dívida pública no mais importante instrumento de captação. Nessas condições, o relançamento da política armamentista, especialmente com o programa “Guerra nas Estrelas”, mostrou-se duplamente funcional: de um lado, impõe ao bloco comunista um esforço de investimento que lhe seria fatal e, de outro, permite a recuperação, que, a partir de 1984, se dá sob o comando dos EUA.

O resultado imediato de tudo isso, e em especial do aumento das taxas de juros, joga o conjunto da economia mundial numa violenta recessão de três anos. A elevação dos juros, ademais, eleva brutalmente os encargos da dívida externa dos países do chamado Terceiro Mundo, ao mesmo em tempo que o re-direcionamento dos fluxos internacionais de capital para os EUA deixa esses países sem qualquer capacidade de resposta. Assim, em 1982, o Brasil segue o mesmo caminho da Polônia, do México e dos demais devedores e quebra. À profunda crise econômica decorrente, deve-se acrescentar a complexa crise institucional que se arrasta e aprofunda desde os estertores do regime militar e o traumático início da transição democrática, com a derrota do movimento popular das “diretas já” e a morte do presidente eleito Tancredo Neves, até o *impeachment* por corrupção do primeiro presidente eleito por via direta após o golpe militar de 1964.

Todo o período que vai da posse de José Sarney, em 1984, à de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, é marcado por uma oscilação entre uma opção liberal e outra neo-desenvolvimentista de reforma estrutural, sem que nenhuma das duas seja efetivamente

⁹ Assim, a luta pelas 200 milhas de mar territorial, na qual o Brasil adquiriu uma posição de relevo, bem como o acordo nuclear com a Alemanha, a reação política antidumping do EUA contra o café solúvel brasileiro, a idéia de integração nacional, com a construção da Transamazônica (outro fracasso retumbante do período), ou o ufanismo nacionalista propagandeado pelos meios de comunicação de massa, sintetizado na máxima “Brasil, ame-o ou deixe-o”.

implantada. O processo de abertura comercial brasileira é iniciado com Collor de Mello e se traduziu em um ajuste brutal da estrutura produtiva, conjugada com a redução das barreiras à importação e recessão do mercado interno, o que levou a um longo período de estagnação da economia brasileira, que só conseguirá se reerguer com a estabilização econômica a partir do lançamento do plano real em meados de 1994, que garante a eleição de Fernando Henrique Cardoso e a implementação, agora sim, de forma ampla e coerente, do projeto reformista.

A partir desse momento, a retomada do crédito ao consumidor e a grande expansão do fluxo de investimento externo implicou numa certa retomada do nível de atividade econômica, apesar dos abalos provocados pela crise mexicana de dezembro de 94 e da crise asiática de 1997. Mesmo assim, o desempenho da economia brasileira permaneceu muito aquém dos seus patamares históricos, com níveis de desemprego inéditos na história do país. Com a desvalorização de janeiro de 99, a economia parece ganhar um certo fôlego e é retomado um processo parcial de “substituição de importações” em vários segmentos modernos e de expansão das exportações, na medida em que se alterou o cálculo dos capitalistas sobre a rentabilidade do investimento interno frente à importação de produtos. Há, nesse sentido, uma certa melhoria das perspectivas da economia brasileira, ainda que o endividamento interno e externo continue se apresentando como uma fonte de grandes incertezas a longo prazo.

Mas o que interessa acentuar aqui é que, a partir de 1995, se acentua a política de abertura comercial do país e, principalmente, o processo de privatização que, no governo Collor, limitou-se à indústria de transformação, especialmente o setor siderúrgico. No governo de Fernando Henrique Cardoso, esse processo avança para os setores de serviços públicos: energia, transportes e telecomunicações.

1.3. A reforma e a nova regionalização das telecomunicações no Brasil

A reforma das telecomunicações do governo Fernando Henrique Cardoso caracteriza-se, fundamentalmente, pelo tratamento que dá à questão regional, traduzindo-se em uma radical mudança da estrutura espacial/organizacional do sistema. Foi apresentada de forma extensa e coerente no projeto da Lei Geral de Telecomunicações e na exposição de motivos que o acompanhava. Uma leitura desses documentos é esclarecedora a respeito das intenções e da filosofia que presidiu a reforma brasileira, cuja característica central foi a fragmentação do sistema TELEBRÁS e sua posterior privatização, reduzindo para três o número das empresas de telefonia fixa local, além da EMBRATEL, *carrier* de longa distância nacional e internacional, também privatizada.

Ficava enterrada a idéia de criação de empresas de abrangência nacional capazes de – através de um sistema de subsídios cruzados internos – fazer com que a operação em regiões mais dinâmicas compensasse as menores vantagens das áreas mais atrasadas do território nacional, como chegou a ser cogitado. O governo, ao contrário, por um lado, considera a prática dos subsídios cruzados incompatível com o ambiente competitivo que se pretende e, por outro, quer evitar o estímulo à colusão que a existência de empresas nacionais, criadas a partir das teles e da EMBRATEL, com forte complementaridade em termos de infra-estrutura, poderia trazer. A solução proposta pelo Ministério, ao contrário,

“aumentaria as perspectivas de resultados mais adequados aos objetivos propostos para a reforma. Primeiro, porque essas empresas teriam porte razoável, comparável ao de suas maiores congêneres latino-americanas, com

possibilidade de geração própria de recursos para financiar parte expressiva dos investimentos necessários. Em segundo lugar, a regionalização permitiria a focalização dos investimentos dentro de cada região, aumentando assim as frentes de inversões e cobrindo portanto o país todo. Em terceiro lugar, a existência de várias companhias facilitaria o trabalho do órgão regulador, porque o fato de haver mais empresas significa menor poder monopolista e maior possibilidade de competição comparativa entre operadores. Finalmente, a regionalização permitiria a criação de mecanismos de incentivo aos investimentos necessários à implantação de infra-estrutura e ao atendimento às obrigações de serviço universal, que consistiriam simplesmente na remoção das restrições (de natureza geográfica e de limite quanto aos serviços prestados) após o operador ter atingido as metas previamente definidas” (Minicom, 1996, p. 21)¹⁰.

Os operadores “antigos”, herdeiros das teles estaduais e da EMBRATEL, passarão a enfrentar ainda, em seguida, a concorrência de “empresas-espelho” – novos operadores, os quais, ao contrário dos primeiros, não sofreriam imposição de investimentos – em infra-estrutura e outras obrigações¹¹. Na exposição de motivos que acompanha o projeto legal da Lei Geral de Telecomunicações (LGT), o governo justifica esse tratamento diferenciado argumentando que a medida, adotada pelo “tempo necessário à consolidação de um mercado efetivamente competitivo”, visa justamente contrabalançar o monopólio de fato que os operadores antigos terão enquanto os novos constroem suas redes e se preparam para competir.¹²

¹⁰ A médio prazo o sistema evoluiria da seguinte forma: “*as empresas regionais explorariam os serviços locais, interurbano, intra-estadual e interestadual, dentro de sua área de concessão; a EMBRATEL exploraria os serviços intra-estadual, interestadual e internacional em todo o país. Haveria, portanto, competição entre as empresas regionais e a EMBRATEL. Essa competição não ocorreria, inicialmente, entretanto, nos serviços locais (restritos às empresas regionais e aos novos operadores) nem nos de longa distância inter-áreas de concessão e internacional (restritos à EMBRATEL e aos novos operadores). Os novos operadores, em número limitado, poderiam ser autorizados a prestar qualquer serviço em qualquer parte do país, à medida que as empresas atuantes nessa região estivessem privatizadas. Eles poderiam, portanto, gradualmente ir obtendo autorizações de região em região, até cobrirem todo o território nacional, quando não teriam qualquer restrição de atuação, nem geográfica nem de serviços” (Minicom, 1996, p.23).*

¹¹As obrigações dos operadores antigos durante o período de transição seriam: continuidade do serviço sem interrupções injustificadas; expansão contínua da rede de modo a atender a demanda de modo efetivo a preços que cubram os custos operacionais e de capital; atendimento de metas de universalização e padrões de qualidade definidos pelo órgão regulador autônomo; separação contábil para os serviços prestados em regime de competição, com o objetivo de aumentar a visibilidade, para o órgão regulador, da eventual existência de subsídios cruzados ou de práticas de *dumping*; tarifação tipo *price cap system*, “*em que uma ‘cesta’ de serviços em quantidades representativas da conta média dos consumidores, tem seu valor máximo estabelecido pelo órgão regulador. O operador tem alguma flexibilidade para alterar as tarifas de cada serviço individualmente, desde que o valor total da ‘cesta’ fique abaixo do ‘teto’ fixado pelo órgão regulador. Após um período inicial, é razoável também que o órgão regulador defina um fator de produtividade que incidirá sobre o valor da ‘cesta’, reduzindo seu nível real, como forma de estimular o operador dominante a reduzir ainda mais ineficiências e assegurar que parte desses ganhos sejam transferidos aos consumidores” (Minicom, 1996, p.24).*

¹²O documento nega também, explicitamente, o modelo de duopólio, sob argumentos que vale a pena citar: “*A não existência de uma estrutura duopolística rígida dificulta acordos entre os operadores para a divisão geográfica do mercado, porque sempre poderá haver uma nova empresa disposta a investir para atender a um mercado que apresente demanda não satisfeita. A interconexão livre e a possibilidade dos novos operadores adquirirem, dos antigos operadores dominantes, acesso a suas redes nos pontos em que realmente tiverem necessidade, reduzirão os investimentos em infra-estrutura duplicadas. Esses dois aspectos deverão favorecer o crescimento da competição e, associados a remoção das obrigações impostas inicialmente aos antigos operadores dominantes citadas no*

A crença profunda que o governo parece depositar em um “mercado efetivamente competitivo” chega a ser intrigante, pois vai contra todas as evidências, que mostravam claramente, naquele momento, uma tendência concentracionista fundamental em todos os mercados locais e em nível global.¹³ A própria idéia de fragmentação parecia exótica se considerarmos que a única opção relevante nesse sentido, até o momento, fora a dos EUA, que sofreram em seguida um processo de reconcentração importante e que, acima de tudo, constituem um caso muito especial, em nada comparável ao do Brasil, dada a sua situação única no mundo no setor, desde a constituição do sistema mundial de telecomunicações que predominou até o início da onda de reformas, iniciadas nos anos 80 justamente naquele país e estendida para o mundo todo por pressão das empresas e do Estado norte-americanos (Bolaño, 1997, 2000c).

Seja como for, de acordo com o projeto, o governo parece apostar todas as suas fichas na criação do órgão regulador independente, algo inusitado na tradição legislativa brasileira, como forma de manter a soberania do Estado nacional frente ao mercado e ao capital estrangeiro. Sabemos que a criação de órgãos independentes do gênero é uma necessidade imposta pelos processos de privatização e de abertura à concorrência. Foi assim na Inglaterra, por exemplo, com a criação da OFTEL, órgão regulador autônomo da área de telecomunicações.

No audiovisual, um exemplo muito discutido foi o da CNCL, na França, que tive a oportunidade de citar em outro contexto (Bolaño, 2000a). Naquela ocasião, discuti a posição de Négrier, que vê a quebra do monopólio do audiovisual da ORTF e o surgimento do órgão de regulação independente não como uma democratização, mas, ao contrário, como o “*declínio do princípio clássico da decisão democrática, fundada na exclusividade de competência dos representantes da nação*” (Négrier, 1989b, p.92) e, portanto, como uma forma de contornar os poderes tradicionais de controle democrático da administração, como é o Parlamento, por exemplo. Assim,

parágrafo anterior, permitirão que se tenha, a médio prazo, um mercado efetivamente competitivo e, portanto, requerendo menor intervenção do órgão regulador”. (Minicom, 1996, p.22-23).

¹³ O que não elimina evidentemente o fato de o sistema ter-se tornado mais competitivo em nível local e global, visto que os novos e velhos operadores privados, mais concentrados, passam a competir nesses dois níveis, inclusive os grandes operadores estatais europeus após a reforma. O próprio texto reconhece que “*a existência de um número limitado desses investidores estratégicos, de alta qualidade e efetivamente comprometidos a investir substanciais volumes de recursos no setor de telecomunicações brasileiro, deve ser um dos fatores determinantes na decisão de reestruturar o Sistema Telebrás em um pequeno número de empresas regionais*” (Minicom, 1996, p.27). Não há dúvidas de que o novo mercado será dominado por um número reduzidíssimo de consórcios poderosos, cada um deles capitaneado por uma das pouquíssimas empresas que disputam o mercado mundial de telecomunicações, associadas a empresas nacionais de grande porte, inclusive do setor financeiro. Isso obviamente não elimina a possibilidade de, no “ambiente de competição dinâmica” proposto, atuarem centenas de empresas de pequeno e médio porte nos setores de mercado a elas reservados pela “ação cega das forças de mercado”. O jovem Engels, já em 1844, mostrava o caráter falacioso da dicotomia concorrência-monopólio feita pela Economia Política, tema tão brilhantemente desenvolvido por Marx no capítulo XXIII do tomo I d’*O capital*. O atual avanço do setor de telecomunicações em nível global, com um crescimento da concorrência paralelo a uma forte concentração e centralização do capital, é um bom exemplo do acerto das previsões desses autores.

“é a legitimação de uma outra forma de intervenção do Estado que a institucionalização das Autoridades Administrativas Independentes representa. Em lugar de intervir concretamente no conjunto das determinações das políticas para o audiovisual ..., o Estado intervém apenas como um parceiro esclarecido e competente, mas politicamente neutralizado, da regulação setorial. A relação entre o setor e o Estado assim ‘racionalizado’ permite evacuar a carga política da gestão setorial direta que pesa sobre as autoridades governamentais. Ora, as formas do fracasso da CNCL mostram simultaneamente os efeitos perversos disso sobre o próprio poder executivo ... É, simbólica e praticamente, o governo que deve assumir as demandas sociais concernentes ao setor ... e as críticas ... (à) própria regulação” (idem, p. 98).

Naquela ocasião, apontei que o argumento, válido para o audiovisual francês, não poderia ser estendido à televisão brasileira, já que uma instância independente deste tipo poderia significar um contrapeso importante não apenas ao poder inédito que tem o executivo na concessão de frequências, mas também aos enormes interesses que se formam no legislativo, no qual uma parte muito grande dos representantes do povo é formada por concessionários de rádio e televisão, fato que constitui uma das mais graves, públicas e notórias distorções da organização do sistema político brasileiro.

No caso das telecomunicações, todo o raciocínio de Négrier cai como uma luva para o debate sobre o projeto de governo brasileiro, principalmente se levarmos em consideração o caráter fortemente presidencialista da proposta transparente no resumo que acabo de fazer. Mantém-se, assim, todo o peso das decisões, em matéria de política de telecomunicações, no executivo que, não obstante, cede parte substancial desse poder a um organismo não propriamente estatal. O único reparo que poderíamos fazer na aplicação do raciocínio de Négrier ao caso da ANATEL é que aqui não haverá uma perda em termos de democracia, porque no Brasil nunca houve democracia alguma em matéria de política de comunicações.¹⁴ Mas haverá seguramente uma perda de soberania do executivo, sem reforço dos demais poderes constitucionais. Por outro lado, é verdade que todos os ônus de um eventual fracasso da política de telecomunicações recairão sobre o governo, o que, diga-se de passagem, não nos servirá de consolo.

Mas, aos olhos dos formuladores da proposta, a dupla “mercado livre” - “órgão regulador independente”, aliada à existência de um mecanismo de consulta pública, para auxiliar na tomada de decisões, e da figura de um ouvidor, tornaria o modelo tão democrático quanto eficiente, apto a garantir a criação de companhias “fortes, capazes de focalizar seus investimentos dentro de suas respectivas regiões”, para o que devem dispor de “fluxo de caixa adequado, grande potencial de crescimento e oportunidade de atingir bons níveis de receita por acesso”. De qualquer forma, “a regionalização deve ser feita de modo a facilitar o processo de privatização”, atraindo “parceiros estratégicos, com conhecimento operacional e tecnológico de alta qualidade”, capazes de “promover substanciais investimentos de capital de longo prazo e de reestruturar as operações atuais, de modo a viabilizar a ampliação da disponibilidade e da

¹⁴ Há mesmo um avanço em relação à regulação do audiovisual, na medida em que a ANATEL, que regulará também toda a televisão segmentada no país, incorpora, na sua ação, elementos importantes de democratização, presentes na Lei da TV a Cabo, de 1995.

qualidade dos serviços prestados”, levando-se em consideração que esses parceiros estratégicos “terão aproximadamente quinze outras oportunidades equivalentes de investimento ao setor de telecomunicações de outros mercados emergentes nos próximos dois ou três anos, além das oportunidades naturalmente abertas pela liberalização e reestruturação dos mercados dos países envolvidos” (Minicom, 1996, p. 26 e seg.).

O texto reconhece ainda que a privatização e a abertura à concorrência podem, ao aumentar a pulverização das compras de equipamentos e a busca por diferentes fontes de tecnologia, elevar os volumes de importação, além de trazer o risco de *“se ter algum tipo de ‘desindustrialização’, devido aos altos dispêndios em pesquisa e desenvolvimento necessários para a manutenção da competitividade no setor e à pequena escala do mercado brasileiro para amortizar esses investimentos” (Minicom, 1996, p.26)*¹⁵. Essa fragilidade do país frente aos seus “parceiros estratégicos” reflete-se, por exemplo, na necessidade que o governo tem tido de oferecer crédito amplo e facilitado às empresas transnacionais no afã de fixá-las no país.

Luciano Coutinho expressou com clareza o problema ao analisar pesquisa do BNDES sobre o coeficiente de penetração das importações no Brasil. Para o autor, a política exterior do país apresenta um viés anti-produção e pró-importação indisfarçável:

“Este terrível erro vem custando muito caro: 1) o déficit comercial e de serviços com o exterior aumenta sem parar, tornando o país cada vez mais vulnerável e dependente da entrada de créditos externos para fechar o desequilíbrio; 2) a desindustrialização dos setores mais atingidos vem se aprofundando¹⁶..., com fechamento de linhas de produção e de unidades fabris inteiras; 3) em muitos setores ocorre uma rápida desnacionalização da indústria, pois as empresas brasileiras foram colocadas em condições desiguais de competição (exemplos eloqüentes são autopeças, eletrodomésticos, alimentos, higiene e limpeza)” (Coutinho, 1997).

Na combinação atual de taxas de câmbio e juros, *“alguns formuladores imaginaram que medidas seletivas de estímulo aos investimentos seriam suficientes, sem se dar conta dos imensos custos fiscais necessários para se articular uma política compensatória de fomento à indústria” (idem).*¹⁷

¹⁵Por isso, o artigo 187 do projeto diz que *“a reestruturação e a desestatização das Telecomunicações Brasileiras S.A. – TELEBRÁS deverão prever mecanismos que assegurem a preservação da capacidade em pesquisa e desenvolvimento tecnológico existente na empresa” (Minicom, 1996, p.63), o que se refere, mais explicitamente, à “manutenção do acervo tecnológico construído no Centro de Pesquisa e Desenvolvimento – CPqD – da TELEBRÁS” (Minicom, 1996, p. 63). Além disso, “o processo de desestatização é regulado pelas disposições do art. 193, onde é previsto que, caso necessário, a União poderá deter, nas empresas desestatizadas, através da posse de ações de classe especial (golden share), poderes sobre determinadas matérias, visando assegurar o interesse público. Poderia ser esse, eventualmente o caso da Embratel, devido ao fato de que essa empresa é responsável pela operação, dentre outros sistemas de importância estratégica, dos satélites brasileiros” (idem, p. 64).*

¹⁶ Especialmente nos setores de bens de capital seriados e bens eletrônicos, matérias primas químicas, fertilizantes, resinas, autopeças, têxteis naturais, bens de capital sob encomenda e borracha.

¹⁷ O setor de telecomunicações é exemplar a esse respeito. Poucos dias após a decisão do STF, em 3/4/97, assegurando a realização da concorrência pública para a concessão de licença para operação de telefonia móvel celular na chamada Banda B, ao negar ação direta de inconstitucionalidade da lei 9.295, a chamada Lei Mínima das Telecomunicações, pedida pelo PT e pelo PDT, uma vez entregues as propostas dos consórcios que disputariam as

Com a desvalorização cambial de janeiro de 1999, os dados dessa equação alteram-se em parte, aumentando a competitividade externa da economia brasileira e permitindo a reversão do saldo comercial – ainda que não na magnitude que se esperava – e, após um período inicial de elevação, a contínua redução das taxas de juros que, não obstante, se mantêm em patamares ainda muito elevados, ao mesmo tempo em que as dívidas interna e externa continuam se acumulando – por conta da herança do período de valorização cambial – e deteriorando-se as condições de vida da população, sobretudo nos grandes centros urbanos, em decorrência da falta de uma ação política social tão ampla e coerente como foi aquela de sustentação do plano de estabilização econômica e de liberalização.

O projeto da Lei Geral de Telecomunicações, ao lado de uma série de outras ações tomadas pelo governo na área, inclusive a formulação do programa de ampliação e recuperação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Paste (PASTE), de 1995, mostra, este sim, da sua parte, uma coerência muito grande entre as metas e métodos propostos para atingi-las, entre os quais se destacam a privatização e a regionalização, esta encarada, inclusive, como forma estratégica de se chegar à universalização dos serviços de base e limitada pela necessidade de atração do capital externo, em quantidade e qualidade compatíveis com os objetivos da proposta, de modo a garantir competitividade interna e externa de cada uma das empresas assim constituídas. O texto apresenta, ainda, em diferentes momentos, a preocupação em evitar situações de colusão, monopólio e outras similares, colocando em primeiríssimo plano o interesse do usuário, que *“deverá ter liberdade de escolha e receber serviços de alta qualidade, a preços acessíveis”*, o que só seria possível em um ambiente de *“competição dinâmica, [que] assegure a separação entre o organismo regulador e os operadores, e facilite a interconectividade e interoperabilidade das redes. Tal ambiente permitirá ao consumidor a melhor escolha, por estimular a criação e o fluxo de informações colocadas a sua disposição por uma grande variedade de fornecedores”* (Minicom, 1996, p.8 e seg).

Haveria contradição entre os termos dessa ode liberal à soberania do consumidor e aqueles da universalização dos serviços de base, onde a variedade naturalmente não se coloca? O projeto dá uma razoável importância à questão do financiamento das chamadas obrigações de serviço público universal. Mas o que seria isto senão o problema do atendimento às (imensas) parcelas da população que não têm condições de acesso pelas vias normais de mercado? É justamente por isso que se parte do pressuposto de um déficit implícito nesse tipo de operação, o que exige a discussão de alternativas.¹⁸ Mas, a respeito do “caráter social” das telecomunicações,

concessões, o governo anuncia um crédito de US\$ 8 bilhões para o setor, US\$ 4 bilhões apenas para futuras concessionárias da Banda B, fornecido pelo BNDES, com juros de 2% a 3% ao ano, prazo de dez anos, com três de carência. Do total a ser emprestado, 60% (4,8 bilhões) seriam destinados às empresas brasileiras e o restante (3,2 bilhões) às suas sócias multinacionais (Dados da Folha de S. Paulo de 11 de abril de 97). O objetivo estratégico seria o de fazer com que estas últimas instalem suas plantas de produção (de estações de rádio-base e centrais de comutação e controle, especialmente) no país e, para tanto, o governo não hesita em prometer, na mesma ocasião, isenção das tarifas de importação. O resultado do processo de concessões da banda B, por outro lado, mostrou o completo desinteresse dessas empresas pela Amazônia e o baixo interesse pela região Centro-Oeste, onde apenas um consórcio entrou na disputa, o que põe em questão um dos argumentos acima citados a favor da fragmentação da TELEBRÁS, segundo o qual *“a regionalização permitiria a focalização dos investimentos dentro de cada região, aumentando assim as frentes de inversão e cobrindo, portanto, o país todo”*. Esse resultado deve ter influenciado o governo na sua decisão de dividir o país em apenas três regiões para exploração da telefonia fixa local. Veremos adiante o que ocorreu com esta última.

¹⁸ Num primeiro momento, o texto do governo cita algumas possibilidades (subsídios governamentais diretos, subsídios cruzados entre empresas e a formação de um fundo específico constituído pela contribuição de todas as

o documento do MINICOM é cauteloso. Objetivos definidos na proposta de reforma para a população de baixa renda limitam-se em grande medida à expansão do número de telefones públicos.

No PASTE, defende-se a idéia de soluções adequadas a cada segmento de mercado, de modo que as camadas de baixa renda poderiam ser atendidas, por exemplo, pelo “telefone virtual” (correio de voz que armazena mensagens numa caixa postal que pode ser acessada por qualquer telefone) ou o telefone público a cartão indutivo. A solução é, de fato, realista, mas mantém a imensa maioria da população afastada da possibilidade de exercer a “melhor escolha” ou de ter acesso à informação relevante de forma ampla e conseqüente. Nesse aspecto, o projeto segue a tendência predominante da atual reestruturação do sistema capitalista em nível global, de constituição de uma sociedade *à deux vitesses* – para usar o eufemismo francês – que oferece para uma minoria da população mundial o acesso – de forma, mesmo assim, assimétrica e diferenciada – às maravilhas das novas tecnologias da informação e da comunicação, enquanto as amplas maiorias permanecem presas ao velho paradigma da comunicação de massa e da manipulação – propagandística ou publicitária – das necessidades.

Ainda a LGT defina o objetivo básico da regulação estatal como sendo a garantia de acesso de toda a população “a tarifas e preços razoáveis e condições adequadas”, o texto tem o cuidado de afirmar, em relação à universalização, que *“não se deve, entretanto, esperar metas extremamente ousadas num momento inicial, como instalar telefones em todos os domicílios brasileiros, pois isso não seria realista. Pelo contrário, as metas devem ser estabelecidas considerando o seu custo potencial e o impacto que terão para os seus beneficiários”* (Minicom, 1996, p.17).

A título de exemplo, o texto sugere como meta, para o ano 2001, a expansão da densidade dos telefones públicos dos atuais 2,6 por mil habitantes para 6 por mil, e o atendimento a todas as localidades com mais de cem habitantes além da melhoria na distribuição geográfica dos telefones públicos nas regiões urbanas, de modo que qualquer pessoa tenha acesso ao serviço sem necessidade de andar mais do que 30 metros. *“Em outro momento, metas adicionais poderiam ser estabelecidas, como por exemplo a disponibilização, a todas as escolas e bibliotecas*

operadoras, de acordo com suas perspectivas de receita), recomendando fortemente apenas a última e abrindo a possibilidade da primeira, mesmo reconhecendo “dificuldades de natureza política para justificar a destinação de recursos a esse setor em detrimento de outros de prioridade certamente maior do ponto de vista social” (Minicom, 1996, p.18). As outras alternativas são descartadas, respectivamente, por causa da difícil operacionalização, além de problemas com os acionistas minoritários; incompatibilidade com um ambiente competitivo e inocuidade a longo prazo em função do eventual bypass da rede operadora com obrigação de serviço público, podendo levar a “distorções imprevistas” no mercado. Bem mais adiante, no entanto, o texto parece preferir a alternativa de financiamento pelo orçamento fiscal da União, dos Estados e dos Municípios, a qual teria “a grande vantagem de ser completamente neutra em relação a todos os prestadores de serviço, mas tem a desvantagem óbvia de submeter o setor de telecomunicações à competição com outros segmentos de indiscutível maior prioridade do ponto de vista social, como os da educação, saúde e segurança. Ela tem, entretanto, o mérito de explicar, aos Estados e Municípios, a possibilidade de destinarem recursos ao setor de telecomunicações, utilizando isso como fator de diferenciação na atração de investimentos, em vez da ‘guerra fiscal’ observada recentemente” (idem, p. 49). A partir daí, o texto continua defendendo a primeira e a última das alternativas propostas como aquelas que “permitem a distribuição, de forma equitativa, do ônus de financiamento do serviço universal a todos os prestadores de serviço, ou a toda a sociedade.” Ambas, no entanto, apresentariam dificuldades de implementação imediata, o que leva o projeto a adotar, transitoriamente, apesar de considerá-la incompatível com o princípio da livre concorrência, “a instituição de subsídio entre modalidades de serviços ou entre grupos de usuários de telecomunicações. Adicionalmente, o prestador de serviço sujeito a deveres de universalização poderá ser beneficiado com o pagamento, em seu favor, pelos outros operadores, de tarifas de interconexão mais elevadas” (idem, p.59).

públicas, de acessos à Internet e o acesso a redes de faixa larga, de hospitais públicos e centros de saúde, de maneira a tornar disponíveis, nessas instituições, as facilidades proporcionadas pela moderna tecnologia de comunicações” (idem, p.18).

O Grupo Temático Regionalização e Integração, do programa brasileiro de Sociedade da Informação, tratou de interpretar esse dispositivo da LGT, defendendo uma concepção de “serviço universal evolutivo”, como veremos no capítulo sobre a política brasileira de comunicação.

1.4. A nova estrutura do setor de telecomunicações no Brasil¹⁹

A decisão de privatizar o setor de telecomunicações no Brasil já estava expressa no programa da campanha eleitoral de Fernando Henrique Cardoso, “Mãos à Obra Brasil”, de 1994, que compreendia os principais pontos do projeto do governo, além de um claro diagnóstico da situação do setor e uma série de propostas para a sua administração. Apresentava a decisão de modificar o modelo institucional de telecomunicações de maneira a estimular a participação de capitais privados no seu desenvolvimento. O processo de reestruturação começou em agosto de 1995, com a aprovação da Emenda Constitucional que permitiu a exploração dos serviços por empresas privadas. Um ano depois, em julho de 1996, com a aprovação da chamada Lei Mínima, foi introduzida a competição no serviço móvel celular, possibilitando a outorga de licenças para as operadoras da Banda B e a competição em outros serviços. Com a aprovação da Lei Geral das Telecomunicações, em julho de 97, o modelo constitucional foi totalmente redefinido, criando-se condições para a competição no setor telefônico.

Baseada nos princípios da competição e na universalização dos serviços telefônicos, a Lei Geral garantia a participação do capital estrangeiro no mercado nacional e criava um órgão autônomo e independente, com a função de regulamentar e fiscalizar a competição no setor. Este órgão, a ANATEL²⁰ (Agência Nacional de Telecomunicações) foi instalado em novembro de 97 e, em tese, possui plenos poderes para fiscalizar os serviços que a iniciativa privada presta à população. Tem como objetivo estabelecer as condições para a competição entre as empresas de prestação de serviço de telecomunicações, preços e tarifas justas para o usuário e fiscalizar o cumprimento das normas e metas de qualidade e de oferta dos serviços. A ANATEL complementou a Lei Geral com a criação dos seguintes atos:

- **Plano Geral de Outorgas** (Decreto n.2.534, de abril de 1998): determinou as diretrizes da competição com a nova distribuição das empresas a serem privatizadas e a previsão da criação de outras empresas que garantissem a concorrência numa mesma área de atuação;

¹⁹ Esta parte é uma versão ligeiramente modificada do artigo publicado na Revista Brasileira de Ciências da Comunicação, em parceria com Fernanda Massae (Bolaño & Massae, 1999).

²⁰ A ANATEL é responsável pela regulamentação e fiscalização da prestação de serviços públicos no sistema de telecomunicações brasileiro (telefonias fixa e celular, TV a cabo e por microondas, além de controlar também a radiodifusão e os serviços postais). A agência possui administração independente, autonomia financeira e funcional. Seu atual quadro de pessoal é composto por 1.115 funcionários contratados por concurso público, dos quais 600 atuam como fiscais ficando uma média de um para cada 53 mil linhas de telefone, fixo e/ou celular. A diretoria é composta por um presidente e cinco diretores, escolhidos pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado Federal.

- **Plano de Metas de Universalização** (Decreto n. 2.592, de maio de 1998): determinou os compromissos de acesso universal de telefonia (em zonas urbanas de baixa renda, áreas rurais e distantes) e a disponibilidade de telefones públicos;
- **Plano de metas de qualidade dos serviços prestados à população:** determinou os padrões de desempenho para as empresas, assim como a oferta de serviços com graus progressivos de qualidade, relacionados com o tráfego telefônico local e de longa distância.

Além dessas medidas, o governo adotou também uma série de normas, como a que permite a participação de empresas e consórcios com 100% de capital externo. O **diagrama 1.1.** mostra a antiga estrutura do Sistema Telebrás, empresa *holding* vinculada ao Ministério das Comunicações, com autonomia de gestão e forma de S.A. A reforma do sistema sob o Governo Fernando Henrique Cardoso caracteriza-se, no fundamental, pela fragmentação da Telebrás e a rearticulação regional das teles, aliada à privatização e à abertura do mercado à concorrência.

No cômputo final, o governo subdividiu a Telebrás em doze companhias: três *holdings* das concessionárias regionais de telefonia fixa, uma *holding* da operadora de longa distância (Embratel) e oito *holdings* das concessionárias de telefonia móvel Banda A. Foi estabelecido ainda um limite geográfico de atuação das empresas de telefonia fixa e de longa distância que deverá permanecer até 31 de dezembro de 2003. Caso todas as obrigações de universalização e expansão determinadas pela ANATEL sejam cumpridas até dois anos antes daquela data, as empresas ficarão liberadas desse limite.

O leilão da Telebrás correspondeu às expectativas do governo no que se refere à organização, rapidez nas negociações e principalmente pelos R\$ 22 bilhões arrecadados com a venda. O preço mínimo havia sido estipulado em R\$ 13 bilhões e a superação desse valor é atribuída ao grande número de participantes do leilão e ao fato de que há no país a expectativa de um crescimento do mercado, conseqüência de uma demanda fortemente reprimida, sobretudo a partir dos anos 80.

As européias Telefónica de España e Telecom Itália foram as grandes vencedoras do leilão, adquirindo as companhias mais valorizadas. No caso da Telefónica, sua aquisição da Telesp (considerada a jóia da coroa) gerou conflitos entre seus sócios. O resultado foi fruto de uma jogada de última hora da parte da empresa que, poucas horas antes do prazo final para a entrega das propostas, em julho de 98, decidiu dar um lance para a aquisição da Telesp e não da Tele Centro Sul, enganando até mesmo seus sócios gaúchos da RBS que, no mercado de televisão, são ligados à Globo. Esta última, que já havia conquistado uma posição na telefonia celular em Minas Gerais (Banda B), acabou ficando, em associação com a Telecom Italia, com a Tele Nordeste Celular e a Tele Celular Sul (Banda A), muito aquém do desejado. Havia um acordo informal entre a Globo e sua afiliada RBS, segundo o qual esta se concentraria na região sul, enquanto a Globo ficaria com a Telesp. Surpreendidos com o lance de última hora da Telefónica, a Globo perde a Telesp e a RBS fica impossibilitada de concorrer para outra área. Pela Lei Geral de Outorgas, o grupo Telefónica, integrante da TBS, não pode ter participação superior a 20 % em outra operadora de telefonia fixa. A Telefónica, assim, deixou a administração da CRT até 4 de fevereiro do ano 2000, quando completa 18 meses de assinatura da compra da Telesp.

A CRT (Companhia Riograndense de Telecomunicações), uma das quatro companhias independentes do Sistema Telebrás (as outras eram: Ceterp, CTBC e Sercontel), que pertencia ao

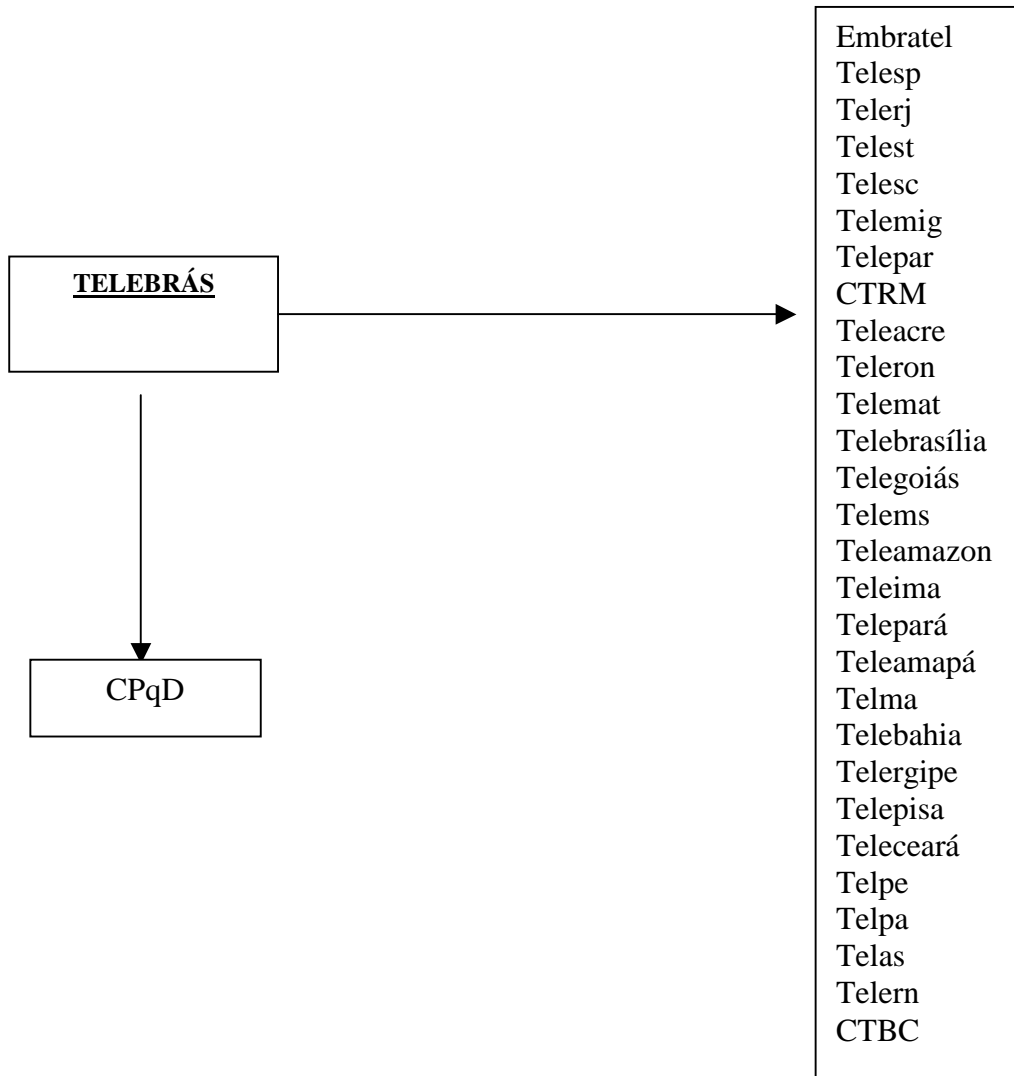
Governo do Estado do Rio Grande do Sul, havia sido adquirida pela TBS, em associação com a RBS, em dezembro de 97, antes da privatização do sistema. A Telefónica terá agora que se desfazer do controle da CRT, na qual possui 85,19 % de participação (podendo assumir, em todo caso, uma posição inferior a 20 %), para que possa continuar com os 87,28 % que detém no capital da Telesp. O controle da CRT tem que ser transferido para as empresas que já operam na área de concessão correspondente ao sul e ao centro-oeste do Brasil.

Todo esse episódio teve repercussão política porque “esperava-se” que o consórcio Opportunity/Telecom Itália adquirisse a Tele Norte Leste e não a Tele Centro Sul. Dessa forma, o único consórcio que estava concorrendo para a Tele Norte Leste era o Telemar, que venceu com o inexpressivo ágio de 1 % sobre o preço estabelecido. O consórcio Telemar teria sido formado pelo governo de última hora para forçar a entrada de outros grupos na venda da Tele Norte Leste, conforme noticiou a imprensa.²¹ Os diagramas a seguir dão o quadro mais completo da reforma até o momento, incluindo as últimas concessões das empresas-espelho. A idéia de empresas-espelho da Embratel e das teles de telefonia fixa, surgidas com a fragmentação da Telebrás, vai no sentido de garantir a existência de competição em cada área. Ao contrário das teles herdeiras da infra-estrutura local da Telebrás, as empresas-espelho não têm as mesmas obrigações de serviço universal.

Em todo caso, ao menos nos principais mercados do país, prevê-se a concorrência entre duas empresas de telefonia fixa e duas de telefonia celular. Assim, em cada área de concessão, temos duas empresas – a herdeira da infra- estrutura da Telebrás e a sua espelho –, formando um duopólio no período de transição à concorrência aberta em 2003. Os **mapas 1.1.** e **1.2** apresentam a situação geral do setor hoje. Ele se mostra mais complexo se lembrarmos que, em cada área há de fato pelo menos quatro operadoras (duas de telefonia fixa e duas, celular), podendo este panorama ampliar-se, assim que a ANATEL permitir a operação de telefonia local aos concessionários de TV segmentada no país.

²¹ A imprensa divulgou em fitas que continham uma série de diálogos entre os negociadores do governo. Estas gravações foram feitas três semanas antes do leilão, através de uma escuta instalada na central de negociações no RJ, o prédio do BNDES. As fitas comprometeram Mendonça de Barros, ministro das Comunicações, André Lara Rezende, presidente do BNDES, e seu vice-presidente José Pio Borges, além do próprio Presidente Fernando Henrique Cardoso. Eles foram acusados de manipularem o leilão por favorecerem um dos licitantes, dando-lhe informações que o privilegiaria. Pressionados, pediram demissão, com exceção do último, obviamente.

DIAGRAMA 1.1.
O Sistema Telebrás



O **Sistema Telebrás** era composto também por quatro companhias independentes: as operadoras das prefeituras dos municípios de Londrina (PR) e de Ribeirão Preto (SP), respectivamente Sercomtel e Ceterp. As operadora em âmbito regional CTBC Telecom, das regiões de Franca, Triângulo Mineiro, além de municípios de Goiás e Mato Grosso do Sul, e a operadora em âmbito estadual CRT no Rio Grande do Sul.

TABELA 1.1.
Privatização da Telefonia Fixa

Área	Preço mínimo	Preço final	Consórcio vencedor	Consórcios concorrentes
Tele Norte Leste	R\$ 3,4 bilhões	R\$ 3,433 bilhões	Telemar	Telecom Italia; Telefonica S.A.; BR Telecom.
Tele Centro Sul	R\$ 1,95 bilhão	R\$ 2,07 bilhões	Opportunity e Telecom Italia	Telefonica S.A.; Iberdrola e Bilbao Vizcaya; Bell South e Safra; Br Telecom e Telecom Italia
Telesp	R\$ 3,52 bilhões	R\$ 5,783 bilhões	Portugal Telecom e Telefonica S.A.	Telefonica S.A., Iberdrola e Bilbao Vizcaya; Bell South e Safra; Br Telecom; Telecom Italia e Globopar/Bradesco
Embratel	R\$ 1,8 bilhão	R\$ 2,650 bilhões	MCI**	Sprint

Fonte: Tabela elaborada a partir da pesquisa em arquivos do NUPEC/UFS – (Jornal Gazeta Mercantil – todos os números do ano de 98; Folha de São Paulo e Jornal do Brasil).

TABELA 1.2.
Concessões de Empresas-espelho

Área	Preço mínimo	Preço final	Consórcio Vencedor	Consórcio concorrente
Telesp	Não fixado	R\$ 70 milhões	<i>Megatel*</i>	Rio de La Plata.
Tele Centro-Sul	Não fixado	R\$ 50 milhões	<i>Global Village</i>	Consórcio Sul Telefonia, formado por Canbrá e Megatel.
Tele Norte-Leste	Não fixado	R\$ 60 milhões	<i>Canbrá Telefônica*</i> (Bell Canadá, Qualcomm e Taquari)	Fixel.
Embratel	Não fixado	R\$ 55 milhões	<i>Intelig**</i> (Bonari Holding; Sprint, France Telecom e National Grid)	Não houve concorrente.

Fonte: Idem.

* Canbrá e Megatel criaram, em agosto deste ano, uma única marca para as empresas-espelho da Telemar e da Telesp. As duas empresas possuem os mesmos sócios controladores e passam agora a se chamar *Vésper*.

** A compra da Sprint pela MCI, em setembro deste ano, irá mexer com a participação que a primeira tem na espelho da Embratel, a Intelig. A MCI controla a Embratel que tem como concorrente a sua espelho, a Intelig. Com a união das duas empresas americanas, a Sprint terá que vender a sua participação de 25% na Intelig.

TABELA 1.3.
Privatização da Telefonia Celular - Banda A

Área	Preço mínimo	Preço final	Consórcio vencedor	Consórcios concorrentes
Tele Norte Celular	R\$ 90 milhões	R\$ 188 milhões	TIW e Opportunity	-
Tele Nordeste Celular	R\$ 225 milhões	R\$ 660 milhões	Globopar/ Bradesco e Telecom Itália	Vectra Empreendimentos; Telepar Participações; Opportunity; Air Touch Netherland.
Tele Leste Celular	R\$ 125 milhões	R\$ 428 milhões	Iberdrola e Telefonica S.A.	Bell Canadá; France Telecom; Air Touch; Opportunity; Cowan.
Tele Centro-Oeste Celular	R\$ 230 milhões	R\$ 440 milhões	Splice	France Telecom; Telesim.
Telemig Celular	R\$ 230 milhões	R\$ 756 milhões	TIW e Opportunity	Algar; Telepart Participações.
Tele Sudeste Celular	R\$ 570 milhões	R\$ 1,36 bilhão	Telefonica S.A.e Iberdrola	Bell South; Telecom Italia; NTT; Andrade Gutierrez.
Telesp Celular	R\$ 1,1 bilhão	R\$ 3,588 bilhões	Portugal Telecom	Italia Telecom; Telefonica S.A.; TIW; France Telecom; Southwestern Bell; British Telecom; Air Touch; Opportunity; Cowan.
Tele Celular Sul	R\$ 230 milhões	R\$ 700 milhões	Globopar/Bradesco e Telecom Italia	Air touch; Telecom Italia; France Telecom.

Fonte: Idem

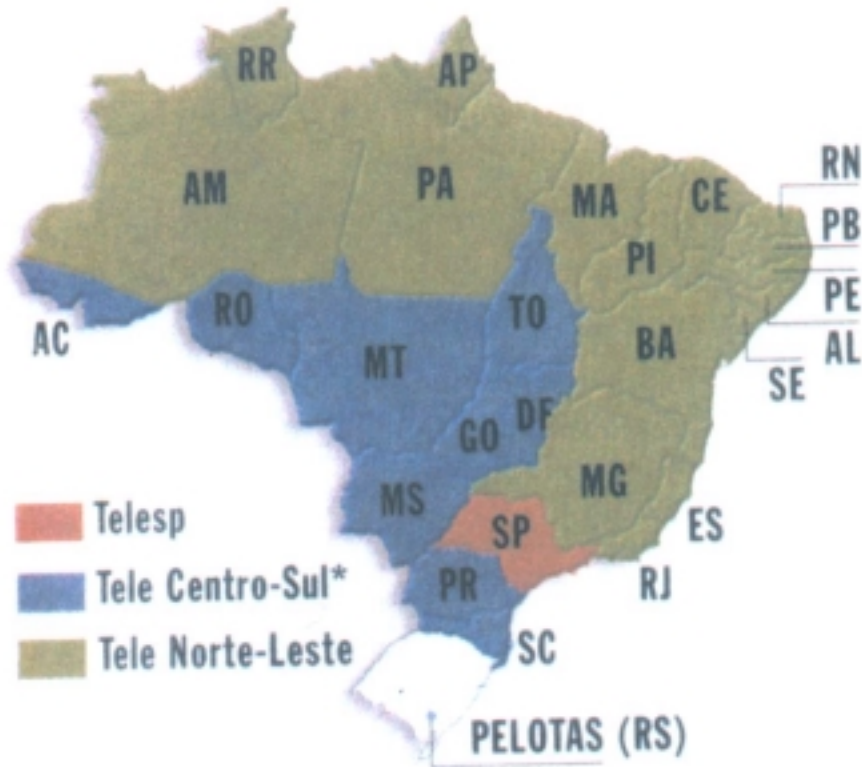
TABELA 1.4.
Concessões de Telefonia Celular – Banda B

Área	Preço mínimo	Preço final	Consórcio vencedor
1 - Região Metropolitana de São Paulo	R\$ 600 milhões	R\$ 2,647 bilhões	BCP: Bell South, Banco Safra, O Estado de SP e Splice.
2 - SP	R\$ 600 milhões	R\$ 1,32 bilhão	TESS: Eriline Celular, Primav Construções e Comércio Ltda, Telia Overseas
3 - RJ/ES	R\$ 500 milhões	R\$ 1,508 bilhão	Algar: Korean Mobile Telecom, Construtora Queiroz Galvão e Grupo Algar
4 - MG	R\$ 400 milhões	R\$ 520 milhões	Vicunha, Telecom Italia, Globopar/Bradesco
5 - PR/SC	R\$ 330 milhões	R\$ 773,9 milhões	Global Telecom
6 - RS	R\$ 330 milhões	R\$ 334,5 milhões	Tele: Bell Canadá, TIW, Citibank, Banco de investimentos do BB, Operate Partic., Previ, Petros, Sistel, Funcef, Acrus, Fades, Telus e Fachesf.
7 - DF/GO/TO/MT/MS/RO/AC	R\$ 270 milhões	R\$ 338,5 milhões	Americel.
8 - AM/RR/AP/PA/MA	Não houve	R\$ 60,5 milhões	Splice e Inepar.
9 - BA/SE	R\$ 230 milhões	R\$ 250 milhões	Vicunha.
10 - PI/CE/RN/PB/PE/AL	R\$ 230 milhões	R\$ 555,5 milhões	BSE: Bell South, Banco Safra, O Estado de SP, RBS.

Fonte: Idem

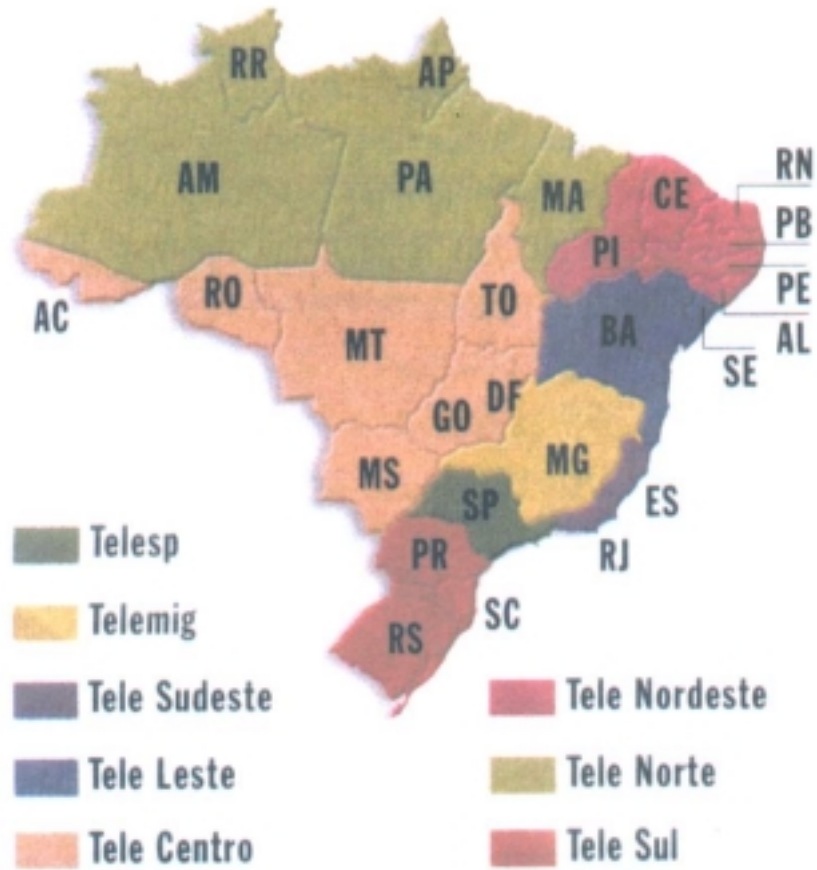
MAPA 1.1.

Distribuição da Telefonia Fixa por Região



MAPA 1.2.

Distribuição da Telefonia Móvel por Região



II - O MODELO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO DAS COMUNICAÇÕES

O objetivo deste capítulo é discutir o modelo de regulação do setor audiovisual e do conjunto do macro-setor das comunicações no Brasil, analisando a evolução histórica da legislação sobre o tema, procurando detectar, na literatura especializada, as principais tendências através das quais os atores relevantes influenciam os processos regulatórios e legislativos. Trata-se, portanto, de analisar a regulamentação à luz da regulação, no sentido propriamente regulacionista dos termos, dando ênfase à questão da diversidade cultural e da regionalização, na perspectiva da convergência entre o audiovisual, as telecomunicações e a informática.

2.1. Introdução

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 acabou com a fragmentação e privatização do sistema TELEBRAS e a conseqüente entrada de várias empresas – principalmente estrangeiras -, além da criação de um órgão autônomo de regulação, a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), que assumiu, portanto, funções anteriormente exercidas pelo Ministério das Comunicações (MINICOM).

No projeto original do governo, estava prevista a transferência também para a ANATEL da regulação do sistema de rádio e TV, a partir da aprovação da chamada Lei Geral da Comunicação Eletrônica de Massa (LGCEM), que seria a segunda fase do projeto reformista do ex-ministro Sergio Motta. 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. A LGCEM nunca chegou a ser encaminhada ao Congresso Nacional.

Para entender o problema em sua amplitude é preciso ir além dos aspectos jurídicos formais e analisa-lo na perspectiva da Economia Política e da reestruturação dos mercados e das relações de poder e hegemonia que se processam hoje no setor do audiovisual no país. Recentemente tive a oportunidade de retornar ao estudo da televisão brasileira, em duas ocasiões: num artigo à Revista Brasileira de Ciências da Comunicação (Bolaño, 1999a) - onde tratei de retomar e completar a periodização que propus em 1988, recolocando a problemática central da economia política da televisão brasileira - e na atualização de *Mercado Brasileiro de Televisão* (Bolaño, 2003), doze anos após sua primeira edição.

A discussão lá realizada serve de pano de fundo para este texto, que pretende estudar, em primeiro lugar, a política audiovisual brasileira, tal como ela aparece, plasmada na legislação, a qual retrata a estrutura hegemônica do setor numa determinada situação histórica, tal como foi constituída pela dinâmica das lutas entre os atores relevantes. Em segundo lugar, tentarei esboçar também as linhas gerais do modelo de regulação do conjunto do chamado macro-setor das comunicações, sobretudo a partir das mudanças na lei da informática, que ganha uma relevância redobrada no momento em que as redes telemáticas, especialmente a Internet, passam a organizar-se em grande medida como indústria cultural e como meio de comunicação e lócus de interação entre indivíduos, os quais passam a despende assim parte do seu tempo livre, em prejuízo das velhas indústrias culturais que, por sua vez, tendem a se reestruturar para beneficiar-se também das novas oportunidades trazidas por aquelas redes.

O item **2.10., O modelo brasileiro de regulação do audiovisual**, apresenta já uma conclusão, que será ampliada em seguida, considerando-se o caso da política nacional de

informática e algumas das suas derivações, com ênfase numa análise preliminar do Livro Verde da Sociedade da Informação no Brasil, base para o debate público aberto em agosto de 2000, que deverá levar à elaboração de uma política brasileira para o setor, a qual, na perspectiva da Economia Política das Tecnologias da Informação e da Comunicação e da convergência entre audiovisual, informática e telecomunicações, terá rebatimentos importantes sobre o conjunto do modo de regulação aqui analisado. A conclusão geral é apresentada nos itens 2.13. – A política externa do Brasil em matéria de comunicações – e 2.14. – O modelo brasileiro de regulação das comunicações em seu conjunto.

Desde já é interessante enfatizar a importância crescente da produção de conteúdos, da diversidade cultural e da problemática espacial, sistematicamente esquecidas no quadro regulamentar brasileiro, como veremos adiante. Esses temas e todos aqueles tradicionalmente tratados pela chamada economia da comunicação e da cultura adquirem uma relevância especial no momento em que a tendência à digitalização universal e à convergência apontam para uma reestruturação geral dos setores de *software* e conteúdo, inclusive com o surgimento de novos suportes e da chamada multimídia. Veremos que, no que refere à regulamentação, pouco se avançou neste sentido, mas que, no momento atual, algumas esperanças podem ser depositadas no debate iniciado com a publicação do "Livro Verde da Sociedade da Informação no Brasil", analisado nos itens 2.12. e 2.13..

2.2. Sob o manto do Código Brasileiro de Telecomunicações

A instituição do Código Brasileiro de Telecomunicações, pela lei 4.117, de 27 de agosto de 1962, representa a culminância de um complexo processo de lutas e negociações que 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. O Governo promoveria a unificação desse serviço numa rede nacional e definiria as concessões de emissoras, renováveis a cada dez anos, a organismos sociais ou privados” (Capparelli, 1982, p. 174).²²

Em 1951, Getúlio Vargas baixou o Decreto 29.783, reduzindo para três anos o período de concessão, mas o mesmo não sobreviveu ao próprio Vargas, caindo em 1954, ano do suicídio do presidente. Segundo o autor, foram os empresários do setor que pressionaram, desde pelo menos o I Congresso Brasileiro de Radiodifusão, de 1946, pelo estabelecimento de um Código de Radiodifusão. 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 Quadros chegou a assinar um decreto, 50.840, de 1961, reduzindo para três anos o período de concessão, mas, mais uma vez, a medida acabou não vigorando após a renúncia do presidente, no ano seguinte, pressionado, segundo ele, por “forças ocultas” que jamais chegou a desvendar.

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 manobram no sentido de criar, finalmente, um Código de Telecomunicações de acordo com seus interesses, principalmente reconhecendo a atuação da iniciativa privada”

²² Para maiores detalhes sobre a história da regulamentação de TV no Brasil e seus antecedentes, vide Jambeiro (1996b).

(idem, p. 176). 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 (idem).

Abre-se o campo, assim, 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 – para 10 e 15 anos respectivamente, renováveis por períodos idênticos e sucessivos -, 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 será complementado com o Regulamento Geral, Decreto 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 editará ainda, em fevereiro de 1967, o Decreto-lei 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 em 10 o número de emissoras que cada entidade poderia controlar em todo o território nacional, sendo no máximo 5 em VHF e 2 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, amplamente citado na bibliografia sobre a história da televisão brasileira. O mesmo Capparelli, por exemplo, resume o ponto, em outro livro, nos seguintes termos:

“O grupo Globo, com uma estação de televisão em fase de implantação, aceitou finalmente os investimentos do conglomerado norte-americano, violando o artigo 160 da Constituição brasileira. Os signatários estabeleceram então uma série de artifícios para burlar a lei, através de um contrato de assistência técnica que incluía o setor de técnicas administrativas, assistência para a implantação de uma administração moderna e o fornecimento de informações ... A organização Globo mascarou esses investimentos proibidos por lei através da venda ao Time-Life Inc. do edifício onde estava instalada e assinou um contrato de aluguel no valor de 45% do lucro líquido da empresa ... A denúncia do acordo foi feita por grupos das indústrias culturais brasileiras, especialmente pelo representante dos Diários Associados, que era também presidente da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), e este acordo foi suspenso em 1967” (Capparelli, 1989, p. 23 e seg.).

Tive a oportunidade de discutir com cuidado, em outra ocasião, a importância desse acordo para o estabelecimento do poderio da Globo sobre o mercado brasileiro de televisão (Bolaño, 2000). O episódio mostra, mais uma vez, no que nos interessa aqui mais de perto, a importância do Congresso Nacional e o peso da ABERT junto ao mesmo, visto que parece haver

consenso entre os analistas sobre o interesse do recém-instalado regime militar no acordo.²³ Mas o ano de 1967 ainda trouxe outras importantes modificações na estrutura do setor de comunicações no Brasil, entre as quais é preciso citar a criação do Ministério das Comunicações (MINICOM), que incorpora o CONTEL e o DENTEL, do sistema TELEBRAS, que incorpora, por sua vez, 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 da federação). 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.

2.3. O velho modelo brasileiro à luz da questão regional

Podemos agora traçar um quadro resumido do que foi o modelo de regulação brasileiro dos setores de telecomunicações e radiodifusão, centrado no tema das suas implicações espaciais, tal como fiz em artigo em parceria com Ricardo O. C. Melo (Bolaño & Melo, 1999), do qual foram extraídos, com pequenas alterações e acréscimos, os cinco parágrafos que seguem.

O sistema TELEBRAS, tal como ficou constituído à imagem e semelhança do modelo europeu, mas apresentando, em relação a este, novidades interessantes, como a autonomia gerencial, já nos anos 60, da empresa pública, a separação dos correios, o sistema de autofinanciamento, que colocava uma parte significativa do capital nas mãos do público em geral, esse sistema caracterizava-se, do ponto de vista da sua organização interna, por uma centralização e hierarquização extremas, de um lado, e pela centralidade do elemento técnico na tomada de decisões. A transmissão e a pesquisa e desenvolvimento ficavam nas mãos do sistema estatal, enquanto que o conceito europeu de “campeão nacional” na produção de equipamentos é substituído pelo de um conjunto de empresas oligopolistas multinacionais, implantadas no país, privilegiadas nas compras do setor público, em troca da internalização do progresso técnico. Completava o “tripé”, na perspectiva do modelo de desenvolvimento seguido pelo regime militar, um setor de empresas nacionais de menor porte, produtoras aparelhos, partes e componentes.

Do ponto de vista da questão regional, o sistema estava fundado na existência de uma empresa pública em cada estado da federação, ligada à *holding* TELEBRAS. A EMBRATEL (*carrier* de longa distância vinculada ao sistema), também está presente em todos os estados. Esse modelo de articulação nacional/regional passa por uma modificação significativa nos anos 80, durante o governo de transição de José Sarney, com uma politização exacerbada, não apenas no que se refere à política tarifária, que deteriorou de forma importante a situação do conjunto do sistema, mas também, e principalmente no que nos interessa, na nomeação da direção das teles, deixada a cargo da negociação entre os políticos locais, sob o comando do governador do Estado, a quem passa a caber, de fato, a indicação do presidente da companhia. A reforma desse setor, determinada, no essencial, pelos mesmos fatores que impulsionaram aquelas de outros países latino-americanos, não é tema para este artigo.²⁴

²³ Além dos trabalhos citados aqui e no meu livro de 1988 (Bolaño, 2003), vale conferir Caparelli (1982b) e Herz (1987).

²⁴ A característica fundamental dessa reforma é a da fragmentação da Telebrás e da rearticulação regional das teles, aliada à privatização e abertura à concorrência. O seu impacto, constituindo toda uma nova estrutura de mercado, com profundas alterações nas relações entre matriz e filial, a introdução de novas tecnologias, tudo vem no sentido de uma transformação profunda do sistema, na qual a questão regional adquire um papel central, e o problema da convergência (econômica) ganha, uma relevância maior, o que remete, mais uma vez, para o tema do audiovisual.

No mercado de televisão, onde o sistema é quase que 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, mais uma vez, 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)²⁵. A competitividade internacional das grandes redes brasileiras, especialmente a Globo, atesta o sucesso do modelo, do ponto de vista econômico, mas esconde o fracasso do sistema educativo estatal²⁶ e das emissoras locais, essencialmente limitadas à condição de retransmissoras.

Os fatores de mudança desse modelo 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 das camadas de consumidores, como a Internet, por exemplo. Todos esses fatores acabaram por se conjugar hoje, de modo que, ao contrário do que ocorria há dez anos atrás, as perspectivas atuais são de mudanças (vide Bolaño, 2003).

A legislação - que nada mais é do que a formalização de um determinado consenso social, que retrata a posição relativa dos diferentes atores na estrutura hegemônica da sociedade num dado momento e cuja validade se prolonga no tempo de acordo com o prolongamento da estabilidade daquela estrutura -, nessas condições, apresenta-se também aberta, de forma a poder incorporar o resultado das mudanças em curso. Neste item tratei de resumir os elementos centrais do modelo de regulação de partida, gestado nos anos 60, como sumarizado no item anterior.

Trata-se de um modelo nacionalista e concentracionista 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 anti-monopolistas, 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.

O processo de concessões levado adiante pelo governo de transição de José Sarney representa o auge desse modelo:

²⁵ Sobre o caso da RBS, vide o importante trabalho de Dulce Márcia Cruz (1996). Vide também Santos (1999).

²⁶ Ainda que a situação esteja se alterando lentamente, a partir dos anos 80, permanece ainda em vigor a norma, do Decreto-lei 263/67, que proíbe a publicidade (naquela altura proibiam-se até mesmo o patrocínio) nas emissoras educativas – norma ferrenhamente defendida pelos concessionários de emissoras comerciais, que raciocinam, a esse respeito, como se as suas empresas não fossem também obrigadas a cumprir funções educativas e de serviço público, no que são apoiados, se não pela lei, pelas evidências -, o que, na prática, exclui o sistema público estatal da concorrência. O decreto 236/67, no seu artigo 13, chega ao ponto de definir que “a televisão educativa se destinará à divulgação de programas educacionais mediante a transmissão de aulas, conferências, palestras e debates”, restringindo brutalmente as suas possibilidades de ação, tanto em seus aspectos formais quanto de conteúdo.

“Durante o governo do presidente José Sarney as concessões foram ostensivamente utilizadas como moeda política, dando origem a um dos episódios mais antidemocráticos do processo constituinte. Em troca de votos favoráveis ao mandato de cinco anos para Presidente foram negociadas 418 novas concessões de rádio e televisão. Com isso, cerca de 40% de todas as concessões feitas até o final de 1993 estavam nas mãos de prefeitos, governadores e ex-parlamentares ou seus parentes e sócios. No total, o presidente José Sarney autorizou, entre 1985 e 1990, 1.028 concessões de rádio e TV – o que representa 30% de todas as concessões feitas no país desde 1922” (Jambeiro, 2000, p. 82).

2.4. 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 Jambeiro 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, p. 82 e seg.). A solução encontrada foi a de determinar, *“através do artigo 223, que a exploração ... deve ser feita por entidades privadas, públicas e estatais”*, de forma complementar, fixando ainda que as concessões e renovações dadas pelo poder executivo deveriam ser aprovadas pelo Congresso.

Este aumento do poder do legislativo na matéria 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, por exemplo, 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, p. 9).

Este último contaria com um órgão consultivo, o Conselho de Comunicação Social. Esta foi a máxima concessão feita à ala progressista. Jambeiro, por exemplo, em vários momentos, aponta a importância desse dispositivo do ponto de vista da democratização do modelo, especialmente, como veremos abaixo, por causa da importância que a Lei da TV a cabo daria ao Conselho. A pressão da esquerda garantiu inclusive, posteriormente, a sua regulamentação, através da lei 8.389, de 30 de dezembro de 1991. Mesmo assim, o mesmo jamais chegaria a ser constituído, dado o desinteresse dos partidos conservadores.

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, o qual 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)²⁷;
- 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, especialmente no que se refere à proteção do menor e do adolescente, acaba dando munição aos defensores da manutenção do capitalismo selvagem em matéria de comunicação no país. Assim, por exemplo, a ABERT faz hoje (julho de 2000) uma campanha contra projeto do governo que propõe a proibição da publicidade de cigarros, em nome do “direito à informação”.

2.5. Conservadores e progressistas na definição da Lei da TV a Cabo

O embate entre conservadores e progressistas será retomado nas discussões sobre a criação de uma legislação para a TV a cabo no Brasil, pouco tempo depois. Em seu importante trabalho sobre TV a cabo e recepção, Valério Brittos (2000) dedica alguns parágrafos ao tema da regulamentação, lembrando que

“remontam à década de 70 as primeiras tentativas de implantação da TV a cabo no Brasil. Em 1974, um projeto da Universidade Federal do Rio Grande do Sul ... [teve autorização] negada pelo Ministério das Comunicações ... sob alegação de que já havia pedidos de entidades particulares com interesse no assunto. Depois disso, a pequena entidade Associação de Promoção da Cultura denunciou que o Minicom já havia elaborado um projeto de TV a cabo, que seria instituído por decreto. O assunto ficou congelado até o final do governo Geisel, quando foi enviada mensagem à Presidência da República solicitando a decretação do mesmo regulamento, o que foi negado. No início do governo Figueiredo, em 1979,

²⁷ “Semelhante, mas não tão clara disposição já estava presente no artigo 12, parágrafo 7, do Dec. 236/67”, que proíbe a formação de redes, lembra Jambeiro (2000, p. 154). Ocioso dizer que esta norma jamais foi respeitada. “Para contornar esta norma legal as redes de televisão utilizam como alternativa as afiliadas. Elas estabelecem acordo operacional no qual a emissora principal pode ter ou não participação societária e a afiliada se obriga a seguir as determinações técnicas, financeiras e de programação da principal”, aponta o mesmo autor (idem), citando Almeida & Araújo (1995, p. 182). Vide também Jambeiro (1996).

o projeto voltou a ser apresentado pelo Ministério das Comunicações” (Brittos, 2000, p. 167 e seg.).²⁸

Para o Ministério, mais uma vez, o serviço tinha uma relevância social limitada, podendo ser regulado por portaria e não por lei. A polêmica causada levou o governo a comprometer-se em só regulamentar a matéria através do Congresso, o que redundou na paralisação do processo até 1988, quando é baixado o Decreto 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 143 trata do “Serviço de Recepção de Sinais de TV via Satélite e sua Distribuição por Meios Físicos a Usuários”, que trata, pela primeira vez, da transmissão por cabo. No final do governo Sarney, a Portaria 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, visando melhorar a recepção, que será utilizado, em 1990, pelo governo Collor, para a outorga de 106 concessões, que se somariam às 4 outorgadas anteriormente, com base na citada portaria 143. 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 também as concessões de licenças para DISTV (Fndc, 1991).

Murilo Ramos, que participou do processo desde o início, tendo produzido, entre outros, dois importantes trabalhos de sistematização (Ramos, 1995; Ramos & Martins, 1996), voltou recentemente ao tema em um artigo em que apresenta de forma condensada os resultados de suas reflexões anteriores²⁹, explicitando as relações históricas que levaram do debate internacional sobre comunicação dos anos 60 e 70, culminando com o relatório McBride e a saída dos Estados Unidos da UNESCO, à formação de uma frente de esquerda no Brasil, que se articulou no momento da Constituinte de 88 e acabou formando o Fórum que, com base nas forças acumuladas naquela ocasião, tornou-se peça fundamental nas negociações que levariam à regulamentação do Conselho de Comunicação Social e à lei da TV a cabo, representando 362 entidades nacionais e regionais e recebendo o apoio de uma Frente Parlamentar pela Democratização da Comunicação, composta de 114 parlamentares, entre 1993 e 1994.

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 pouco tempo depois 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), que substituiu a Associação Brasileira de Emissoras de Antenas Comunitárias (ABRACOM), em 1993. Segundo Ramos,

“Esta mudança foi mais do que a troca de estatuto e de nome de uma entidade empresarial de classe. Ela veio como decorrência da entrada definitiva no mercado de televisão por assinatura de empresas como as Organizações Globo e a então recém criada Multicanal, além do Grupo Abril, o primeiro a investir nesse novo campo de atividade. E foram esses três grupos empresariais que, deslocando

²⁸ Do mesmo autor, vide Brittos (1999), onde se discute a importância do Estado na estruturação do mercado brasileiro de TV por assinatura. Vide também Brittos (1999b).

²⁹ Mais recentemente, o autor reuniu, em um único volume, uma parte grande de sua contribuição na matéria, que será, sem dúvida, leitura obrigatória para os estudiosos do assunto no país (Ramos, 2000).

os pequenos e médios empresários que tinham inicialmente entrado no negócio de DISTV, dividiram entre si os cargos principais da diretoria e do conselho deliberativo da nova entidade” (Ramos, 1999, p. 49).

Assim, os principais atores na negociação, a partir desse momento, seriam os grandes grupos empresariais ligados à ABTA, a FENAJ e a Federação Nacional dos Sindicatos de Telecomunicações (FITTEL), entre inúmeras outras entidades ligadas ao Fórum, inclusive os seus comitês estaduais –, a empresa estatal de telecomunicações (TELEBRAS) e o Congresso Nacional. Othon Jambeiro analisa assim a surpreendente ausência do MINICOM no processo:

“Ator importantíssimo nos tradicionais processos regulatórios da área de radiodifusão, o Ministério das Comunicações neste caso não participou das negociações. Desinformado do acordo [a que se chegou finalmente em junho de 1994], 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 ... Para sua surpresa, representantes da ABTA o procuraram no dia 29 de junho e informaram-no de que tinha-se chegado a um acordo e que um substitutivo tinha sido elaborado e submetido às lideranças partidárias, com pedido de aprovação imediata ... 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 ...” (Jambeiro, 2000, p. 90 e seg.).

A posição da TELEBRAS será assumida também pela FITTEL, o que não era de se estranhar já que ambas estiveram unidas em todas as questões ao longo do processo, evidenciando uma unidade de interesses que ia além do tema específico, apontando para a luta contra a reestruturação do sistema TELEBRAS e a privatização das telecomunicações que já estavam postas na ordem do dia naquele momento. A V Plenária do Fórum, entre 29 e 31 de julho de 94, em Salvador, serviu para consolidar a posição da FENAJ, que comandara o acordo com a ABTA e a ABERT. As divergências, *“na aparência, diziam respeito apenas a se haveria uma ou mais empresas explorando o serviço por área de operação ... Na essência, porém, a divergência subjacente dizia respeito à postura da FITTEL que, aliada ao Sistema Telebrás, jamais admitiria a propriedade privada, mesmo parcial, das redes de TV a cabo, ainda que submetida a estatuto público...” (Ramos, 1999, p. 50).*

Apresentada à Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados, pelo relator Koyu Iha (PSDB-SP), 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 e referendada no Senado Federal, sem emendas, em 15 de dezembro e enviada para a sanção do Presidente da República.

“Enviada a análise do Ministério das Comunicações pelo Gabinete do Presidente, a Lei teve alguns de seus artigos contestados, particularmente o que determinava que o Minicom ouvisse o Conselho de Comunicação Social sobre as subseqüentes Portarias regulando os aspectos operacionais da Lei. O Ministro

revelou-se infenso às pressões do Fórum e de parlamentares e propôs ao Presidente da República que vetasse aquele dispositivo. Para satisfação e relativa surpresa dos que estavam pressionando o Ministro, em 6 de janeiro de 1995, o Presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou sem vetos a nova lei. Fator decisivo na decisão presidencial foi a certeza de que tanto o Fórum quanto os empresários do setor aprovavam a lei tal qual tinha sido enviada a sanção presidencial. Recado com este teor foi dado diretamente ao Presidente, via telefone, por Roberto Irineu Marinho, da NetBrasil, na noite do dia 5 de janeiro” (Jambeiro, 2000, p. 91 e seg.).

O autor enfatiza a derrota sofrida pelo Ministério, lembrando que *“o espaço onde tinha reinado soberano e único desde a sua criação, em 1967, foi na verdade invadido pela Comissão de Comunicação da Câmara dos Deputados”*, que se constituiu no lócus institucional e político de negociação. Para ele, os executivos do MINICOM teriam confiado demais no apoio da ABERT à sua estratégia de convencer o Congresso Nacional de que não seria necessária nenhuma lei para regular o setor, que poderia ser coordenado através de portarias ministeriais ou, no máximo, decretos presidenciais. Esses executivos teriam sido finalmente surpreendidos pelos fatos, uma vez que a ABERT acabou apoiando o acordo, *“aparentemente devido ao fato de o grupo Globo ter-se definido claramente a seu favor”* (idem, p. 95).

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 na regulação do setor e por ter feito passar *“os conceitos de única e pública rede de telecomunicações, a ser assim mantida mesmo quando haja investimentos e propriedade privados na área”*. Por outro lado, *“a ausência da Abert nas negociações – ela somente foi incluída nas reuniões finais – a rigor não representa uma derrota já que ela tem buscado sempre se caracterizar como representante dos empresários de radiodifusão, excluídos daí outros serviços de TV e rádio”* (idem, p. 95). Finalmente, a ABTA *“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, ela ao final tinha ganho a exclusividade da exploração dos serviços de TV a cabo para operadores privados”* (idem, p. 96).

O autor computa ainda entre os ganhos da ABTA a norma que possibilita a participação do capital estrangeiro em até 49% do capital das empresas de TV a cabo, contra o *“tradicional nacionalismo da indústria televisiva brasileira”* 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 TELEBRAS, 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”* (idem, p. 96).

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, p. 55). Na verdade, a participação da ABERT no final das negociações – e o próprio episódio do telefonema de Roberto Irineu Marinho ao Presidente da República, que Othon Jambeiro cita – representa já a reconciliação entre esses dois ramos do empresariado brasileiro do setor de televisão. Isto não tira a razão de Jambeiro quando aponta, no interior do empresariado, diria, o aumento da influência da ABTA.

Também tem razão o autor ao identificar a TELEBRAS como grande perdedor. Este foi, na verdade, o primeiro momento de uma derrota ainda mais fragorosa: a da sua fragmentação e privatização pouco tempo depois. É de se lamentar que, junto com ela, tenha sido derrotada também a FITTEL. Já no que se refere à derrota do MINICOM, embora ela 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. Trata-se, no essencial, tendo em vista o fato de que o Conselho de Comunicação Social até hoje não foi efetivamente instituído, de uma vitória dos setores progressistas do Congresso em relação a certos princípios que embelezam a lei que garante o poder de mercado efetivo ao grande empresariado nacional, que passa a dispor ainda de novas prerrogativas, como a possibilidade de atrair sócios estrangeiros.

Quanto à vitória episódica do poder 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 - e, mais uma vez, como vimos, francamente favorável ao grande empresariado do audiovisual -, cedendo em seguida a iniciativa a uma instância executiva.³⁰ A grande novidade neste caso foi a criação, com a reforma das telecomunicações, de uma nova instância reguladora, a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), que viria disputar com o MINICOM a primazia na regulamentação cotidiana do audiovisual no Brasil e cuja ação concreta viria a apoiar alguns dos avanços trazidos pela lei 8.977.

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 (vide Bolaño, 2003).

2.6. Os avanços da Lei de TV a Cabo na perspectiva da diversidade cultural

Além dos dispositivos mencionados no item precedente, a lei 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: o fato da 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, p. 52); consolidação do caráter público da rede, com o princípio normativo do *common carriage* (impossibilidade de discriminação dos

³⁰ 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 8.977. Assim, por exemplo, essas emissoras não precisam respeitar o limite de 49% para participação do capital estrangeiro.

conteúdos por parte dos proprietários das redes)³¹; e “*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 a falta de uma política industrial para o audiovisual, de capacitação técnica e econômica dos atores locais, impedindo de fato o surgimento das emissoras universitárias e, principalmente, comunitárias, que poderiam ser a base de um sistema alternativo, mais voltado para a produção local e independente.

Em todo caso, Capparelli *et al.* (1999) lembram que, nos primeiros editais, de 1997,³² 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*” (Capparelli *et al.*, p. 24). Há, portanto, ao menos no nível das intenções, por parte do governo, uma preocupação em evitar que a televisão segmentada incorpore os vícios do velho modelo.³³

“*Em relação ao conteúdo, as operadoras estão obrigadas a oferecer, pelo menos, um canal exclusivo de programação composta por obras cinematográficas e audiovisuais brasileiras de produção independente com transmissão diária de, no mínimo, 12 horas de programação*” (Jambeiro, 2000, p. 174). Uma avaliação das conseqüências positivas desse mecanismo citado por Jambeiro – que foi introduzido pelo Decreto 2206, versão 97, no seu artigo 74 – para a produção independente, foi feita por Anita Simis, em um artigo, de leitura fundamental para. o

³¹ O autor afirma que o estatuto intrinsecamente público dessa legislação é o que permitiria, em 1998, que a ANATEL “*exigisse que os operadores de TV a cabo dessem acesso a suas redes para, pelo menos, três provedores independentes de Internet por meio de cable modems, a eles não afiliados. Este pode ser visto como um passo avançado na legislação brasileira em relação à dos Estados Unidos ...*” (Ramos, 1999, p. 54).

³² Esse primeiro processo de concessões após a regulamentação da lei sofrerá em seguida uma interrupção, devida a ações judiciais que questionavam, entre outras coisas, a limitação imposta à propriedade cruzada, que consta da lei, ou a possibilidade de participação do capital estrangeiro, no caso do MMDS, acima dos 49%, conforme citado na nota 10 acima, sendo retomado apenas um ano depois.

³³ Isso é evidente também no que se refere à questão dos limites à concentração, presentes tanto na Lei 8.977, quanto no Decreto 2206/97, que a regulamenta (vide Jambeiro, 2000, p. 155, além do item “o nacionalismo no controle da propriedade” – p. 188 a 193). O autor lembra, ademais, que “*a função de Estado de garantir a diversidade empresarial no setor está presente também nos outros marcos normativos relacionados ao serviço de TV a cabo, como a Lei Geral de Telecomunicações (artigos 2,5,6,7,70,71,126,127 e 129), a Norma do Serviço de TV a cabo [norma 13/96, revista em 97] e os editais para novas licitações de 1997*” (idem, p. 155). Nada disso chega a impedir de fato a formação de um oligopólio extremamente concentrado, especialmente na área das grandes programadoras. Em todo caso, as concessões realizadas à luz dessa legislação promoverão uma certa desconcentração do mercado das operadoras a partir de 1997, num movimento oposto ao que ocorrera no período imediatamente anterior à promulgação da lei, quando Globo, Abril e seus sócios passaram a adquirir as operadoras de DISTV inicialmente outorgadas a pequenos capitais locais.

conhecimento da economia do cinema no Brasil, em que estuda as relações entre a televisão por assinatura e a produção audiovisual independente nos anos 90 no país (Simis, 2000).

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 conseqüência, do processo regulatório da TV*” (Jambeiro, 2000, p. 201). Além disso, apesar da existência de regulamentação específica sobre os princípios de serviço público e das finalidades prioritariamente educativas e culturais da televisão, “*tais previsões legais não têm sido suficientes para assegurar o cumprimento efetivo das referidas finalidades, seja porque não as definem concretamente, seja porque não prevêm sanções próprias para os casos de sua não observância*” (idem, p. 179). Isso vale para todos os países do bloco e para toda a legislação do audiovisual, inclusive a da TV a cabo.

2.7. As leis de incentivo à cultura e à produção audiovisual

O governo do presidente Fernando Collor de Mello (1990 a 1992) pode ser considerado um marco na política cultural brasileira, não pelo que criou, mas pelo que destruiu. Nesse curto período de dois anos, foram extintos o Ministério da Cultura, criado em 1987; a Fundação do Cinema Brasileiro, de 1985, responsável pela organização de festivais, prêmios, realização de pesquisas, formação profissional na área, conservação de películas; o Conselho Nacional de Cinema (CONCINE), criada em 1976 para regular e fiscalizar as atividades cinematográficas e videográficas e, principalmente, no que nos interessa, a EMBRAFILME que, desde 1969, cumpria a função primordial de financiamento da produção, distribuição e exibição do filme nacional.

Foram extintos também os incentivos fiscais na área cultural estabelecidos pela chamada “Lei Sarney” (Lei 7505, de 1986). Anita Simis avalia assim os resultados dessa “política”:

“Las consecuencias fueron funestas e inmediatas: la producción de filmes en el país se paralizó casi totalmente ...; se dejaron de computar los datos estadísticos sobre el mercado cinematográfico, perjudicando enormemente el funcionamiento de la economía del cine. Hasta el momento presente, no hay disponibles los datos oficiales más elementales, como número de películas nacionales producidas, número de salas de cine existentes en el país, o número de espectadores anuales” (Simis, 1998, p. 2).³⁴

E mais:

“Se perdió el control sobre la remesa de ganancias obtenidas con la comercialización de las películas importadas para las matrices extranjeras, cuyo importe transferido, sólo en el primer semestre de 1989, sumaba más de 23 millones de dólares; los acuerdos de coproducción y de integración del cine iberoamericano por medio de un mercado común fueron encajonados; en el mercado de videocasetes, el derecho de autor fué burlado porque, sin fiscalización, la piratería volvió a crecer” (Simis, 1999, p. 228).

³⁴ O texto foi publicado na revista mexicana *Comunicación y Sociedad*, citada na bibliografia. A numeração das páginas aqui utilizada, no entanto, segue o texto original (antes da publicação), gentilmente cedido pela autora.

Em 1992, o governo acabará aprovando a Lei 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 8.313), “uma reedição melhorada da antiga Lei Sarney”, na avaliação de Anita Simis. Em 1993, o novo presidente, Itamar Franco, assinou a Lei 8.685, conhecida como “Lei do Audiovisual”, re-introduzindo, com pequenas modificações, as medidas da Lei 8.401 vetadas pelo seu antecessor, inclusive a que se refere aos incentivos fiscais que deverão existir até 2003 (Simis, 1998, p. 3).

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 devido³⁵ - e o investidor participa dos eventuais lucros do negócio. O cineasta Luis Carlos Barreto resume assim a complementaridade existente entre os dois mecanismos:

“La Ley del Audiovisual es un instrumento de inversión regido por la Comisión de Valores Mobiliários. Las empresas ponen dinero en la producción y tienen rendimiento con cuotas de los filmes, son socias del producto. No podemos utilizar el mismo proceso para otras etapas como la comercialización y el lanzamiento de las películas, que continúan siendo apoyadas por la Ley Rouanet” (citado por Simis, 1998, p. 4).

Além desses mecanismos federais, várias cidades importantes do Brasil, como Rio de Janeiro, Vitória, Porto Alegre, Aracaju, Teresina, Belo Horizonte, Curitiba, além do Distrito Federal e dos estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Mato Grosso, Pernambuco, Rio Grande do Sul e Bahia, dispõem de leis de incentivo à cultura. A Lei Municipal 10.923/91, de São Paulo, a primeira a ser aprovada, teve particular importância, dado o peso daquela cidade no país - tanto no que se refere à arrecadação de impostos, quanto à produção cultural - e o seu caráter pioneiro, que a colocou como o primeiro impulso para a retomada da produção cinematográfica nacional após o furacão Collor, já que a regulamentação da Lei 8.313 só se daria com o Decreto 1.494, de 17 de maio de 1995.

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

³⁵ “Inicialmente, el porcentaje máximo de descuento del impuesto de las personas jurídicas, permitido por la Ley del Audiovisual, era de 1%, mas tres años después aumentó a 3% (Ley 9323) y actualmente, sumando los incentivos fiscales que permite la Ley Rouanet, es de 4% y 6% para personas físicas” (Simis, 2000, p. 4).

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, p. 7).

A autora cita dados de 97, anteriores, portanto, à privatização do sistema TELEBRÁS, várias de cujas empresas figuravam do *ranking* dos investidores em cultura. Seria necessário verificar a situação atual para avaliar essa participação do Estado, mas isso não altera nem uma vírgula da definição do modelo de funcionamento do sistema. Na seqüência, a autora faz uma brilhante exposição da evolução do setor de exibição, mostrando o caráter perverso da relação entre o oligopólio global e o local para a produção nacional e a tendência de aprofundamento dessa clivagem a partir do desenvolvimento dos sistemas de salas multiplex. E aponta: *“la Ley del Audiovisual concentra la producción en manos de los grandes productores o en las de los más renombrados”,* descrevendo em seguida porque é difícil *“competir con el producto norteamericano cuando sus distribuidores practican dumping”,* deixando claro que *“el éxito del cine nacional no depende de tener más público que el extranjero”.*

2.8. A privatização das telecomunicações: ruptura parcial do velho modelo

A ruptura do velho modelo de regulação do audiovisual no Brasil dar-se-á 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), de que falarei no próximo item³⁶.

Do arcabouço regulatório da proposta, apresentado na exposição de motivos do projeto da LGT, interessa aqui apresentar a questão do chamado organismo regulador independente. Suas missões principais seriam promover a competição justa, defender os interesses e os direitos dos consumidores dos serviços e estimular o investimento privado. 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.

³⁶As telecomunicações apareciam como prioritárias, tendo em vista a necessidade, imposta pelo acordo com o Fundo Monetário Internacional, de uma rápida privatização. O processo se inicia com a Emenda Constitucional nº 8, de 15/11/95, que altera a Constituição Federal de 1988, permitindo a reforma e a privatização. Inicia-se então a preparação da reforma, que inclui dois importantes tarífaços (em 27/11/95 e em 4/4/97) - cujo objetivo é recuperar a defasagem deixada pelo governo Sarney sobretudo, além de eliminar até o limite do possível os subsídios cruzados implícitos no modelo antigo de regulação - e a divulgação, em novembro de 95, do Programa de Ampliação e Recuperação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal (Paste - Minicom, 1995), que se baseava numa avaliação bastante consensual da situação do setor no país e das necessidades de investimento. Antes mesmo da aprovação da LGT, o governo promulgará uma Lei Mínima, garantindo a abertura imediata da chamada Banda B da telefonia celular para a iniciativa privada, para concorrer com a Banda A das empresas estatais, o que gerará uma batalha jurídica importante. Para uma análise da LGT e da reforma das telecomunicações, vide Bolaño (1998). Para uma descrição da situação do setor ao final do processo, vide Bolaño & Massae (1999). Vide também Leal (1998).

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, p. 32). Assim,

“esse novo ente, seria uma Agência Reguladora Independente, teria natureza fiducial. A ele, a título de dar cumprimento à determinação constitucional, e na forma da lei, seriam atribuídas as prerrogativas de órgão regulador, que deve atuar com um grau de independência incomum, inusitado, que só se pode assegurar a ente que reúna condições de ser depositário de plena confiança e que, por essa mesma razão, responderá exemplarmente se acaso deixar de cumprir seus graves deveres institucionais, dentre eles os decorrentes do exercício da outorga de concessões e permissões de serviço público e da expedição de autorizações para exercício de atividades privadas pertinentes ao setor de telecomunicações” (idem, p. 33).

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” (idem, p. 38), 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. À biblioteca do órgão fica destinada a tarefa de dar transparência e publicidade aos atos e documentos da Agência.

“Terá a Agência, portanto, um poder normativo infra-legal sobre o setor de telecomunicações, exercendo-o com o auxílio da sociedade, que deverá ser ouvida, necessariamente, através do mecanismo de consulta pública, formalizada por publicação no Diário Oficial da União, e na qual as críticas e sugestões recebidas merecerão exame, permanecendo à disposição do público na Biblioteca ... Para ressaltar e dar efetividade ao controle externo da Agência, no que diz respeito à legalidade, legitimidade e economicidade de seus atos, prevê o art. 41 do Projeto a existência de um Ouvidor, a ser nomeado pelo Presidente da República com a função de produzir relatórios críticos a respeito da atuação da Agência” (idem, p. 41).

No que se refere ao seu financiamento, o projeto determina que da receita da Agência farão parte os recursos provenientes da cobrança pela “concessão, permissão ou autorização para a exploração de serviços de telecomunicações e para o uso de radiofrequências”³⁷, bem como aqueles provenientes da arrecadação das taxas de fiscalização.

³⁷ Isto foi possível porque, ao tempo também do Ministro Sérgio Motta, foi baixado o Decreto de Outorgas, que alterou radicalmente o procedimento das outorgas de radiodifusão, submetendo-as a processo licitatório (e, portanto, à Lei 8.666, de licitações), medida fundamental para a moralização dos processos e a modernização das relações no sentido liberal então hegemônico.

Apesar do seu notável presidencialismo, que limita sua autonomia, dando grande poder de influência ao executivo, a ANATEL incorpora, como se pode observar, mecanismos democráticos importantes, como o das consultas públicas, presentes também na legislação da TV a cabo. 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, enquanto a LGCEM permanece circulando no interior do Ministério, sem haver sido ainda sequer encaminhada ao Congresso para discussão.

2.9. A bela adormecida

A promulgação da LGT, em 17 de julho de 1997, rompeu, portanto, a unidade do CBT de 62, 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, cujo anteprojeto, hoje na sua sexta versão, permanece há mais de dois anos circulando sigilosamente pelos meandros do Ministério das Comunicações.

Em setembro de 1999, Daniel Herz, coordenador do Fórum Nacional pela Democratização das Comunicações, divulgou a quinta versão no *site* acesso.com, do qual é editor, visando “*derrubar a cortina de silêncio criada pelo ministério em torno da elaboração dessa lei e para contribuir com o verdadeiro debate público*” (Folha de São Paulo, 21 de setembro de 1999). Pouco depois, o Ministro das Comunicações, Pimenta da Veiga, que assumiu a pasta em janeiro, e o seu assessor, Laerte Rímoli, reconheceram que o processo de encaminhamento do projeto estava estagnado e prometeram amplo debate, com consultas públicas, para sua agilização.

Não obstante o “fortalecimento extremo do Poder Executivo” que Daniel Herz detecta no projeto, este, ao promover uma grande concentração de atribuições na ANATEL (da concessão às tarifas), esvazia em boa medida os poderes do Ministério, de modo que, como afirmou Murilo Ramos, “*a radiodifusão sai da alçada do Executivo e passa para uma agência independente*” (idem).

No que nos interessa mais de perto, o anteprojeto prevê dispositivos anti-monopólio, 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, ou ainda exigências referentes à regionalização da produção que, se aprovadas, deverão 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.*” (idem).

Lavina Ribeiro, lembrando, com propriedade, que o que está em jogo é a proposição de uma legislação ampla, incluindo a radiodifusão, as diferentes formas de TV paga (CABO, MMDS, DTH) e as redes telemáticas, como a Internet, aponta que

“diferentemente do que foi planejado pela administração anterior do Ministério das Comunicações, sob o controle do falecido Ministro Sérgio Mota, onde a

elaboração da Lei seria um processo aberto à participação dos diversos segmentos da área de comunicações e da sociedade civil em geral, o que resta como elementos objetivos deste processo é um texto legislativo já pré-elaborado por técnicos do Ministério, interdito ao conhecimento público, sem quaisquer pistas sobre a natureza dos sistemas de comunicação abrangidos, suas convergências, formas de propriedade e controle público e/ou estatal, conteúdo e de participação dos usuários” (Ribeiro, 1999, p. 3).

Relatando um seminário realizado em Brasília sobre o tema, em 10 e 11 de maio de 99, promovido pelo MINICOM, “*com convites exclusivos, palestrantes preponderantemente da Abert e representantes das emissoras abertas, com mediadores de segmentos da área, em geral, com poucos minutos para exposição de seus pontos de vista*”, a autora informou não haver sido possível esclarecer a posição do Ministro Pimenta da Veiga a respeito da “*gestão da radiodifusão no país, ora defendida como instância que permaneceria vinculada ao Ministério, ora como parte da ANATEL, ou de uma nova agência específica, ou ainda como agência que, juntamente com a ANATEL, ficariam sujeitas a um suposto ‘grande órgão de infra-estrutura’, que surgiria em lugar da possível extinção do atual Minicom*” (idem, p. 3 e seg.).³⁸

No final do ano passado, 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 de 1999, conforme noticiou a revista Pay-TV de outubro de 1999, que publica uma entrevista exclusiva com o presidente da ANATEL, na qual este expõe os princípios gerais da proposta. Segue um apanhado do que considero o fundamental da sua fala.

“A infra-estrutura que está sendo construída para os serviços de TV por assinatura tem muito mais qualidade do que as redes de telefonia e constituirá necessariamente o suporte para ... uma rede profissional de telecomunicações, a hipernet. As redes de TV paga serão o embrião do que será a hipernet ... A regulamentação deve se focar no serviço, sob o ponto de vista do usuário ... não deve estar pautada ou baseada na tecnologia. Para o usuário tem que estar claro o serviço, os padrões de qualidade e fica sob a responsabilidade e decisão do prestador a escolha da tecnologia mais conveniente ... A nossa visão portanto é que o serviço seja desacoplado da tecnologia e das faixas do espectro. É por isso que estamos tratando os serviços como serviços de televisão por assinatura, independente de ser feito por cabo, por microondas ou por satélite ... O primeiro passo é tirarmos da regulamentação brasileira todos os aspectos tecnológicos e de meios que são utilizados para a prestação dos serviços ... A regulamentação se extinguirá na medida em que haja alternativas para a obtenção do serviço. Há determinados segmentos de telecomunicações que não podem prescindir de regulamentação, que são aqueles em que há uso do espectro, mas mesmo nestes

³⁸ Em todo caso, parece que “*são preocupações do Ministério a concentração de capital e sua capacidade de influir sobre a opinião pública, o estabelecimento de limites às formas de propriedade da mídia, o controle sobre os conteúdos, uma disciplina sobre o sistema de sociedade entre empresas, a criação de uma jurisdição para a Internet e a criação de sistemas classificatórios das programações a partir de grades de classificação a serem produzidas por entidades diversas da sociedade civil, mas isto ficaria ... sujeito a uma regulamentação posterior*” (Ribeiro, 1999, p. 5 e seg.).

casos será o mínimo necessário. O espectro, em princípio, tem que ser compartilhado e só será dedicado a um serviço quando houver absoluta impossibilidade de compartilhar aquela faixa ... Temos que definir as utilizações primárias do espectro, mas sempre que houver a capacidade de potencializar o uso, isso precisa ser feito ... A missão dos órgãos reguladores no futuro não vai ser a regulamentação dos serviços em si porque eles vão ser de tal forma abundantes e diversificados que a regulamentação só virá como um malefício para o desenvolvimento... O grande elemento de regulamentação no futuro será fazer com que as redes se tornem redes públicas, no sentido de estarem disponíveis para tantos quantos queiram fazer uso delas ... É uma mudança tão grandiosa e desconhecida que apavora ... sobretudo investidores que estão gastando dinheiro para construir esta hiper-rede”.

As implicações práticas dessa nova perspectiva traduzem-se em medidas tendentes a permitir a hibridação de tecnologias em TV paga, no compartilhamento das infraestruturas inclusive, e na pressão para a colaboração entre os fornecedores de infraestruturas concorrentes. Uma questão interessante é aquela dos conflitos entre a Lei da TV a cabo e a Lei Geral das Telecomunicações, remetendo para o problema da Lei de Geral de Comunicação Eletrônica de Massa:

“Temos que nos ater a uma legislação, no caso da TV a cabo, e temos que cumpri-la. O que estamos fazendo é uma regulamentação que incorpore todos estes conceitos e que não entre em conflito com a Lei da TV a cabo ... A idéia é que ela fosse substituída pela Lei de Comunicação Eletrônica de Massa” (idem).

Falando sobre a regulamentação da programação, Guerreiro menciona mais explicitamente a Lei Geral da Comunicação Eletrônica de Massa:

“A programação constitui o elemento de diferenciação da competição e uma desconsideração deste fato pode levar à criação de monopólios na prestação de serviços, inibir o desenvolvimento de alternativas de prestadores de serviço para a sociedade. Isso vem com a restrição da possibilidade de aquisição de determinados programas por prestadores de menor capacidade econômica, diante de exigências de grandes programadores, de determinadas características de contratos de venda, como a exclusividade. Nós não temos na ANATEL, até por força da lei, uma capacidade de atuação e liderança de um processo regulamentar a esse respeito. É um tema que está muito ligado ao que nós imaginamos como ponto fulcral da Lei de Comunicação de Massa” (idem).

Observa-se, portanto, mais uma vez, que a questão dos conteúdos e da diversidade cultural permanece de fora do modelo brasileiro de regulação. Finalmente, sobre os processos de fusões e concentrações em curso e que tendem a aumentar, o presidente da ANATEL considera que se trata de um processo natural, previsto na concepção do modelo brasileiro de reestruturação das comunicações e *“até desejável, para que o país não fique numa situação de desvantagem sob o ponto de vista de capacidade empresarial de competir” (idem).*

Naquele momento, a ANATEL ainda discutia uma nova regulamentação para a TV por assinatura, não mais por tecnologia, mas por oferta de conteúdo, como propunha Guerreiro nos

trechos acima citados. Assim, estava prevista uma consulta pública, para o dia 7 de agosto de 2000³⁹, sobre uma proposta de alteração do regulamento de serviços de telecomunicações, que passaria a ser definido como Serviço de Comunicação Eletrônica de Massa por Assinatura (SCEMA), introduzindo a noção de interatividade. Ficariam de fora dessa proposta, por motivo de lei, a TV a cabo e a radiodifusão.

Trata-se, portanto, de uma mudança em relação à proposta inicialmente avançada pelo presidente da ANATEL, decorrente de uma mudança de postura do governo que acabou, ainda no final de 99, reforçando a posição do Ministério, 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.

Continua também em tramitação, na Câmara dos Deputados, o projeto que abre a possibilidade de participação do capital estrangeiro no setor. Em todo caso, nenhuma grande modificação é esperada no curto prazo. Podemos inclusive levantar a hipótese, muito provável, de que o novo modelo de regulação, salvo uma ruptura muito radical na correlação de forças no Congresso Nacional, em 2002, está dado em suas linhas gerais, o que não significa que alterações importantes não possam ocorrer de forma gradual ao longo do processo cotidiano de regulação, num ambiente competitivo muito mais complexo e sujeito ainda a mudanças estruturais no que se refere a tecnologia e mercado.

2.10. O modelo brasileiro de regulação do audiovisual

Deduz-se do exposto a existência de três concepções distintas, que se defrontam historicamente na construção do modelo brasileiro de regulamentação do audiovisual. Uma, conservadora, absoluta durante o período do regime militar, garante uma articulação de interesses espúria entre os poderes políticos e econômicos locais e nacionais, mantendo-se até hoje como hegemônica na radiodifusão, graças à importância dos setores mais atrasados da política brasileira, no pacto que sustenta o governo Fernando Henrique Cardoso. Este, ainda que não tenha lançado mão da política clientelista de concessões, manteve até o momento intactos os interesses cristalizados no setor ao longo dos anos.

As reformas promovidas na área das telecomunicações serviram para fortalecer a ala liberal – segunda concepção – da aliança que sustenta a atual estrutura de poder. Todo o projeto de reforma do CBT (incluindo a LGT e a LGCEM) decorrem da vontade modernizadora dessa ala, cujas propostas de fortalecimento da concorrência aproximam-na de alguma forma da terceira 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 atualmente em vigor 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.

Na situação atual, com a derrota da perspectiva estatista – da FITTEL, por exemplo –, iniciada já no processo de negociação da Lei da TV a cabo e consolidada com a privatização das telecomunicações, pode-se pensar numa certa aproximação entre as vertentes liberal e progressista, na defesa da ANATEL, frente à hegemonia conservadora do Ministério das Comunicações. Uma aproximação desse tipo faz sentido no interior de uma estratégia de modernização relativamente consensual, em que a esquerda aceitaria – como tem aceitado – uma regulação basicamente mercantil do sistema, em troca da garantia de funcionamento dos avanços

³⁹ Vide atualização no capítulo seguinte.

legislativos contidos na Constituição de 88 e na Lei da TV a cabo. Nestas condições, e dada a estrutura da ANATEL, a própria defesa do Conselho de Comunicação Social tornar-se-ia secundária diante da luta pela re-regulamentação da radiodifusão – através de uma negociação em torno da LGCEM, por exemplo.

O problema é que, em função das articulações políticas que garantem a base de sustentação do governo Fernando Henrique Cardoso, as forças conservadoras e os interesses particulares de boa parte do Congresso Nacional no setor de radiodifusão têm-se apresentado como uma barreira intransponível. Neste caso, o fator político eleitoral é extremamente determinante, tornando praticamente impossível uma mudança significativa antes, pelo menos, das eleições de 2002. Aqui transparecem de forma cristalina as contradições internas do atual governo que, para manter-se, é obrigado 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. E aqui surge uma nova confluência, aparentemente inesperada, de interesses: aquela que une os conservadores e a esquerda progressista na defesa dos limites à participação estrangeira no setor.

Em todo caso, vivemos um momento de transição para um novo modo de regulação, devido a fatores de ordem tecnológica, econômica e social, definidos de acordo com tendências globais conhecidas, que não podem ser discutidas aqui por falta de espaço. Mas o interessante a notar neste ponto é que essas tendências gerais manifestar-se-ão de formas muito diferenciadas em diferentes contextos nacionais, em função da estrutura hegemônica dos atores envolvidos, de sua dinâmica e da própria interação, a cada momento, com as forças externas em jogo. A cristalização desse complexo mecanismo social sob a forma de compromissos institucionalizados, constituintes de um conjunto relativamente estável de leis, normas e regulamentos que garantem o funcionamento de um modelo de regulação setorial deste tipo, só pode ser bem compreendida a partir de um corpo teórico suficientemente amplo e articulado como o que procurei apresentar em outros trabalhos, alguns deles citados neste artigo.

Assim, a teoria marxista do Estado nos mostra, por exemplo, o 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. Hoje vemos a disputa pela hegemonia no setor deslocar-se para uma disputa entre duas instâncias executivas: MINICOM e ANATEL. 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. Vimos, ao longo de nossa análise, por exemplo, uma situação em que um setor novo do empresariado ganha espaço em relação ao setor mais tradicional. Isso decorre da própria evolução do mercado, do progresso técnico e todos os fatores concretos que influenciam a dinâmica setorial. No momento atual, o fator principal, que está sendo negociado, é o da participação do capital estrangeiro na radiodifusão, o que, se, de um lado, prejudica as empresas instaladas, abrindo espaço para a entrada de concorrentes potenciais importantes, por outro, possibilita 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 o audiovisual, as telecomunicações e a informática.

O interesse da Rede Globo, no caso do Brasil, ao que tudo indica, é a manutenção da situação atual, com a radiodifusão preservada da concorrência externa e facilidades de aliança com o capital estrangeiro na TV segmentada e, sobretudo, no novo mercado da Internet. Para os seus concorrentes, ao contrário, interessa uma abertura do mercado que lhes dê esperança de mais capitalização para fazer frente à líder. Esta última tem, como se sabe, um poder de fogo muito maior, tanto na política como na economia. Em todo caso, não se pode esquecer a inesperada derrota que sofreu no mercado das telecomunicações quando da privatização da telefonia fixa (Bolaño & Massae, 1999).

Mas a conclusão mais aterradora que se pode tirar é a da 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. Mesmo quando esses temas aparecem, timidamente, na legislação, como vimos, trata-se de pontos de princípio historicamente desrespeitados. O Brasil permanece sendo, portanto, no audiovisual, um paraíso, antes perdido para o grande capital internacional, deixado por décadas para o usufruto dos caciques locais, e agora pronto para ser desbravado. A soberania nacional impõe, não obstante, que os novos colonizadores se adaptem às tradições locais, reconheçam o poder das elites autóctones e se integrem na luta pela preservação do caráter selvagem do capitalismo brasileiro.

2.11. A política nacional de informática

Não cabe, nos limites deste texto, discutir a trajetória da política de informática no Brasil. Para isso temos o importante trabalho de Jorge Tapia (1995), que estuda todo o período de 1977 a 1991, das origens da velha política de reserva de mercado e da Secretaria Especial de Informática (SEI), até a sua crise e as mudanças ocorridas durante o governo Collor, que viriam a constituir o novo modelo de regulação setorial, passando pela implantação da Lei de informática (7.232/84), pelo contencioso Brasil-EUA que a sucedeu - e que só terminaria em 1988 - e pelas ambigüidades da Nova Política Industrial (NPI) do governo de transição de José Sarney, por trás das quais apareciam as duas alternativas excludentes – neoliberal e neodesenvolvimentista – que se refletiam, no debate sobre a reorientação da Política Nacional de Informática (PNI), na oposição entre os projetos do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o primeiro advogando um “protecionismo seletivo” e o outro, a “integração competitiva”.

Avaliando a velha política nacional de informática, o autor aponta que ela *“produziu resultados positivos dentro da lógica da substituição de importações, isto é, obteve uma internalização de produtos, criou um espaço importante para a acumulação do capital nacional, envolveu um esforço importante em atividades de pesquisa e desenvolvimento, gerou empregos*

qualificados e economizou divisas. Porém, não foi capaz de adquirir competitividade internacional” (Tapia, 1995, p. 241).⁴⁰ Com relação ao período de transição, o autor mostra que:

“Num quadro político e econômico marcado por forte instabilidade e incertezas, além de acentuado enfraquecimento das agências governamentais encarregadas de formular e implementar a política de informática, assistimos a um processo de convergência de interesses e de estreitamento de vínculos entre os principais grupos nacionais e as empresas multinacionais. Esse processo de convergência resultou de dois movimentos: de um lado, da decisão dos grandes grupos nacionais de buscarem parceiros estratégicos e, de outro, das novas orientações das empresas multinacionais diante da reserva de mercado e das empresas locais. Na verdade, tal movimento representou uma redefinição das lealdades de mercado, com importantes repercussões sobre a base de sustentação da política de informática e a tentativa de reestruturação do modelo em discussão em nível governamental, seja no âmbito do MCT/SEI, seja no do BNDES” (idem, p. 247).

Essa rearticulação de interesses entre capitais nacionais e estrangeiros, com repercussões sobre os aparelhos de Estado, só viria a se fazer sentir efetivamente, em termos de impactos sobre o modelo de regulação setorial, após a saída de José Sarney:

“Diante de um governo enfraquecido, de um Estado imobilizado por sua crise fiscal e por conflitos internos, prisioneiro do jogo clientelista, numa situação econômica caótica, qualquer saída ou alternativa tinha como pré-requisito o restabelecimento da legitimidade do governo, indispensável para que uma das alternativas em disputa prevalecesse. É exatamente isso que veio a ocorrer com a eleição de Fernando Collor de Mello. Porém, não podemos perder de vista que as condições para a saída neoliberal estavam dadas, como vimos, no final do governo Sarney ... Portanto, a adoção da estratégia neoliberal foi determinada pela vitória do candidato que preconizava essa alternativa, fortemente respaldada no realinhamento político-social verificado nos meios empresariais, entre as classes médias e a grande imprensa no final dos anos 80” (idem, p. 283).

Não obstante, o autor mostra que, apesar desse consenso, a liberalização não ocorreria sem uma negociação opondo os empresários defensores de uma abertura mais gradativa do setor à concorrência internacional – “nacionalismo pragmático” -, para os quais a manutenção dos dispositivos protecionistas e dos incentivos da Lei 7.232/84 era estratégica, no sentido de que dava tempo para uma negociação em melhores condições com as empresas estrangeiras, e o Ministério da Economia, adepto de um tratamento de “choque de competitividade”. O resultado, materializado na Lei 8.248, de 23 de outubro de 1991, significou uma derrota incontestável para os setores nacionalistas, ao mesmo tempo em que abriu as portas para uma maior integração entre o capital nacional e o estrangeiro nesse setor.

⁴⁰ *“É verdade também que as informações sobre o perfil da demanda dos órgãos públicos sugerem fortemente que o poder de compra do Estado não foi utilizado de maneira eficaz para incentivar as empresas de capital nacional produtoras de equipamentos de pequeno e médio portes; ao contrário, os órgãos públicos preferiram a cultura do mainframe e os equipamentos da IBM”* (Tapia, 1995, p. 241).

O modelo de regulação setorial está baseado hoje nessa Lei e na Lei do *software* (Lei 9.609/98), contando ainda com o apoio das leis 8.387/91 (Lei da Zona Franca de Manaus) e 8.010/91 (Lei de Importação de Bens destinados à Pesquisa Científica e Tecnológica). Em um balanço dos resultados da aplicação da Lei de informática entre 1993 - ano da sua regulamentação - e 1998, o MCT, lembrando que em 1999 cessariam os incentivos fiscais que ela previa, ligados à isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), sendo que aqueles referentes à dedução do Imposto de Renda e capitalização para gastos em P&D nas empresas haviam cessado em 1997, procura defender a necessidade de manutenção da política de incentivos⁴¹ e se refere da seguinte forma àquele modelo de regulação:

“Esta política tem como objetivo promover a inserção competitiva da indústria brasileira de tecnologia da informação no mercado globalizado, através de ações aplicadas nas áreas tecnológica e industrial voltadas para a geração de tecnologias e maior agregação de valor nas cadeias produtivas; domínio das inovações tecnológicas de produtos e de processos em áreas-chave do setor; maior participação do setor produtivo privado nos dispêndios de C&T no país; maior interação entre os setores produtivo e acadêmico; expansão do parque industrial de informática; geração de mais empregos qualificados associados a esse setor, e estimular a difusão do uso da informática como meio de modernização de outros setores industriais e de serviços” (MCT, 1998, p. 6).

Observa-se, portanto, que a lei de informática é encarada pelo governo brasileiro na perspectiva de uma política industrial, avaliada como muito positiva pelos autores do relatório em questão, que apontam

“um aumento significativo dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento no país, em função dos incentivos da lei. O mercado brasileiro de Tecnologias da Informação se destaca na América Latina, com um volume de comercialização bruta estimado em R\$ 17 bilhões em 1998 e com uma significativa base de recursos humanos qualificados nesta área. Os investimentos em pesquisa e desenvolvimento também se mostram significativos e a produção nacional de bens de tecnologias da informação está baseada numa política tarifária que adota alíquotas diferenciadas para os equipamentos fabricados no país, visando desonerar o custo das importações daqueles produtos não fabricados localmente ... A preocupação com a qualidade dos produtos e serviços também é constante. Dadas as exigências do mercado, as empresas que atuam neste segmento têm se destacado na adoção de sistemas modernos de gestão da qualidade” (idem, p. 6 e seg.).

Mais adiante afirmam que *“a concessão de incentivos fiscais na área de pesquisa e desenvolvimento ... tem possibilitado uma parceria salutar entre a indústria, a universidade, os*

⁴¹ *“Os resultados verificados na pesquisa indicam que, para 95% das empresas, a extinção da lei 8.248/91 provocaria um impacto significativo sobre sua atividade tecnológica. E, para 80% das empresas, a extinção dos incentivos, nos prazos atualmente previstos na lei, gerará mudanças significativas na estrutura produtiva da empresa, na sua localização ou no esforço de competitividade. Para a grande maioria seria necessário prorrogar os mesmos por pelo menos mais cinco anos”* (MCT, 1998, p. 31). No caso da re-localização, são citados como eventuais beneficiários a Zona Franca de Manaus e outros países da América Latina, principalmente Argentina.

centros de pesquisa e o Governo, compartilhando responsabilidades, definições, propostas e resultados". Além disso, a lei seria um instrumento valioso para a "atração de alguns grandes players internacionais atuantes no setor de informática, que desejam transformar o país em plataforma de exportação e tem proporcionado um impacto substancial em termos de produção, treinamento, qualidade e produtividade, além de P&D". Assim, a competitividade industrial das empresas, como o conjunto do desenvolvimento industrial do país, foi beneficiada pela política de incentivos, além do que, para a maioria delas, outros resultados importantes podem ser apontados, tais como a alteração da sua trajetória tecnológica, a obtenção de ganhos de produtividade ou a realização de investimentos em instalação ou ampliação da capacidade produtiva no país (idem, 1998, p. 32).

Nessas condições, e visto que o país ainda necessita de uma política industrial setorial desse tipo, já que alguns gargalos precisam ser preenchidos⁴², antes de aderir ao *International Technology Agreement* (ITA), proposto no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC),

"faz-se necessária a consolidação das mudanças econômicas estruturais e setoriais, de forma que possa oferecer ao Setor Industrial condições equivalentes àquelas disponíveis aos países produtores signatários do acordo. A prioridade deve ser a consolidação do país como produtor de bens de tecnologias da informação no Mercosul e na América Latina" (idem, p. 34).

Esta é a posição oficial do Brasil. Não cabe aqui entrar no seu debate. Vale apenas ressaltar a importância do *software*, o que remete para a questão dos conteúdos e da Lei de Proteção da Propriedade Intelectual de Programa de Computador e sua comercialização no país (Lei do *software*) e, na perspectiva da convergência aqui adotada, da Lei 9.610/98, dos Direitos Autorais.

⁴² Entre os problemas ainda detectados, os autores apontam o conflito entre montadores de produtos finais e os fabricantes de componentes, afirmando ser necessário criar mecanismos de atração de "fabricantes mundiais de componentes [especificamente algum dos grandes produtores de semi-condutores] de modo a promover o adensamento da cadeia produtiva, retirar as incertezas quanto à demanda futura e facilitar a capacitação tecnológica do setor, de modo a atender a demanda com produtos de última geração e com inovações tecnológicas. Há necessidade também de se rever o perfil das alíquotas do imposto de importação ao longo da cadeia produtiva no complexo. Atualmente há discrepâncias que favorecem a importação de produtos acabados e, portanto, inibem a realização de maior valor agregado no país" (MCT, 1998, p. 33) Os autores defendem ainda uma maior ênfase na área de *software*. Vale consultar também o relatório da Fundação Dom Cabral (1997), muito citado no estudo do MCT.

2.12. A RNP, a Internet e o programa SocInfo

Uma das principais conseqüências, segundo o relatório, da Lei de Informática foi a operacionalização dos três programas prioritários do setor de Tecnologias da Informação do MCT, quais sejam, o Programa Temático Multi-institucional em Ciências da Computação (ProTeM-CC), o Programa Nacional de Software para Exportação (SOFTEX 2000) e a Rede Nacional de Pesquisa (RNP), base para a expansão da Internet no país. Nos limites deste trabalho, interessa-nos apenas este último.

O projeto da Rede Nacional de Pesquisa foi lançado em 1989, visando integrar os embriões de redes independentes que existiam à época no Brasil, ligando grandes universidades e centros de pesquisa dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul aos EUA. Por iniciativa do Ministério da Ciência e Tecnologia, formou-se o grupo - composto por representantes do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) e Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS) – que formulou o projeto original da RNP, cuja primeira espinha dorsal (*backbone*) seria montada entre 1991 e 1993, quando se chegou a atingir 11 estados da federação com conexões dedicadas de 9.6 a 64 Kbps.

A partir de 1995, ano de início da Internet comercial no Brasil, a rede se expandirá rapidamente, chegando a cobrir todos os estados do país, com pelo menos um ponto de presença em cada capital e várias redes estaduais, surgidas a partir do apoio da RNP - definida desde o início como tendo uma abrangência nacional (interestadual) e internacional - estimulando-se iniciativas de redes estaduais para ampliar a sua capilaridade. Com a abertura da Internet comercial, o papel da RNP seria redefinido, deixando de ser um *backbone* restrito ao meio acadêmico. A partir de então, o crescimento da Internet no Brasil será vertiginoso, ficando acima da média mundial. Em 1998, o *backbone* da RNP já contava com cinco conexões internacionais e dava-se início à implantação da RNP-2, conectada à iniciativa norte-americana da Internet-2. Para tanto foi firmado um acordo de cooperação com a UCAID, que coordena o projeto dos EUA. Em maio de 2000, o ministro da Ciência e Tecnologia inaugurou o *backbone* da RNP-2, que interligará o país a uma velocidade de 155 Mbps até o final do ano.⁴³

Em 1998, “o Comitê Gestor da Internet no Brasil reuniu diversos grupos de trabalho para desenvolvimento de pesquisa em aplicações de atendimento à sociedade e ao cidadão, agregando maior conhecimento para o desenvolvimento do projeto da Ciência e Tecnologia para a construção da Sociedade da Informação no Brasil, a ser tratado no âmbito do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia – CCT” (MCT, 1998, p. 16). Em dezembro daquele mesmo ano, o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia aprova a iniciativa, propondo ações para o Plano Plurianual (PPA) para o período 2000-2003.

Em maio de 1999, por convite do Ministério da Ciência e Tecnologia, começa a reunir-se em Brasília um grupo para pensar o programa brasileiro de Sociedade da Informação, que tinha a missão de traduzir em projetos concretos as recomendações do Conselho para o PPA. O grupo propôs ao MCT que o planejamento e decolagem do programa fosse feito em três etapas: uma de “estudos preliminares”, conduzindo ao lançamento formal do mesmo, o que foi feito em

43 Dados sobre a Internet no Brasil podem ser encontrados no site da RNP, citado na bibliografia. Vide também Bolaño *et al.* (2003).
a

dezembro de 1999, outra na qual se redigiria, com a participação de um número expressivo de pessoas, grande parte das quais atuando em um entre doze “grupos temáticos”⁴⁴ um Livro Verde da Sociedade da Informação no Brasil, concluído em agosto de 2000, e uma terceira, inaugurada agora, em que uma série de debates públicos antecederia a redação de um Livro Branco, base definitiva para o planejamento da implantação da chamada Sociedade da Informação no Brasil.

Talvez, pela primeira vez na história recente das políticas de comunicação no Brasil, o tema dos conteúdos, da diversidade cultural e da problemática regional tenha sido posto de forma explícita em um documento amplo, para debate público, a fim de se definir uma política nacional de longo alcance. Na verdade, as negociações em torno dessa política começam agora e será muito interessante, ao longo do segundo semestre, acompanhar o debate. No primeiro capítulo do livro, o Programa Sociedade da Informação no Brasil (SocInfo) é exposto em suas linhas gerais. A problemática regional é citada no tópico sobre universalização do acesso, nos seguintes termos:

“O maior acesso à informação poderá conduzir a sociedades e relações sociais mais democráticas, mas também poderá gerar uma nova lógica de exclusão, acentuando as desigualdades e exclusões já existentes, tanto entre sociedades como, no interior de cada uma, entre setores e regiões de maior e menor renda. No novo paradigma, a universalização dos serviços de informação e comunicação é condição necessária, ainda que não suficiente, para a inserção dos indivíduos como cidadãos” (MCT, 2000, p. 6).

Mais adiante, num pequeno tópico intitulado “desenvolvimento e integração: valorizando vocações e potencialidades regionais”, afirma-se:

“Em um mundo em que conhecimento, informação, criatividade e inovação são fatores de riqueza, a diversidade cultural é para ser reconhecida e explorada como fator de vantagem competitiva. Na base do desenvolvimento equilibrado do país, portanto, deve estar a consecução de ações locais, orientadas para o aproveitamento das diversidades e especificidades de cada região” (idem, p. 8).

Em um documento do Grupo Temático Regionalização e Integração (GT-Reg), a questão da diversidade é colocada – no interior da discussão sobre universalização, em que se defende a necessidade de imprimir-lhe um caráter ativo, permanente e evolutivo⁴⁵ - nos seguintes termos:

“A diversidade e as especificidades culturais podem ser fonte de criatividade e de inovação fundamentais para a competitividade das regiões numa sociedade em

⁴⁴ Um total de trezentas pessoas foi mobilizado, 150 das quais trabalhando em uma das seguintes áreas temáticas: administração pública, ações empresariais, conteúdos e identidade cultural, cooperação internacional, divulgação à sociedade, educação, infraestrutura de redes e *backbones*, integração e regionalização, pesquisa e desenvolvimento, planejamento, processamento de alto desempenho e trabalho.

⁴⁵ “Neste aspecto, é fundamental dar ao conceito de universalização - acesso a todos os cidadãos e agentes econômicos, independentemente de sua localização e condição sócio-econômica, como expresso na Lei Geral de Telecomunicações - um caráter ativo, permanente e evolutivo, visto que o próprio desenvolvimento tecnológico vai gerando novas assimetrias, que podem tornar-se fontes de novas formas de exclusão, que precisam ser tratadas a cada momento” (GT-Reg, 2000, p. 1). Para mais detalhes sobre o pensamento do GT-Reg do programa SocInfo, vide também Bolaño & Sicsú (2000) e Sicsú & Mello (2000).

que o conhecimento é fator estratégico para o desenvolvimento. Nesse sentido, três princípios devem ser respeitados no que se refere à questão chave dos conteúdos: (a) garantia de uma oferta que represente amplamente a diversidade social e regional do país; (b) garantia de acesso ao sistema de todos os cidadãos e grupos interessados em expressar seus valores e sua cultura; c) garantia de liberdade de escolha dos cidadãos, o que implica o acesso de todos a qualquer tipo de informação. Vale ressaltar que o acesso gratuito da sociedade civil aos canais mais vocacionados para a produção local é importante, mas insuficiente. A diversidade exige uma política de capacitação, incitação e fomento para os produtores independentes e as comunidades locais, aos quais, por outro lado, deve-se garantir os espaços mais amplos e nobres de difusão” (GT-Reg., 2000, p. 3).

Aí estão as linhas gerais de uma proposta de política centrada na questão dos conteúdos e da diversidade cultural, evidenciando que as convergências tecnológica e econômica, para serem enfrentadas nos termos propostos nos trechos citados do Livro Verde, devem ser atacadas também pela via de uma estratégia de “convergência legislativa”, ou, melhor, pela construção de um novo modelo de regulação das comunicações em sentido amplo, o que remete para o conjunto dos temas aqui. O Livro Verde e o debate que ele propõe apontam, de fato, para essa possibilidade, mas o capítulo sobre “conteúdos e identidade cultural” fica muito aquém disso.

Na verdade, o capítulo privilegia o aspecto nacional da identidade, pouco falando sobre a diversidade cultural e a problemática regional.⁴⁶ Um parágrafo é dedicado aos “aspectos de regionalização”:

“Por outro lado, a maior parte dos conteúdos nacionais são produzidos nas grandes cidades e nas corporações localizadas no Centro-Sul do país, o que remete para a necessidade de se incentivar a produção de conteúdos que expressem a cultura das diversas regiões, bem como daqueles grupos que se identificam por áreas de interesse profissional, de negócios, de lazer, de hobby e até mesmo de caráter contestatório e de contracultura” (MCT, 2000, p. 54).⁴⁷

Mas o capítulo claramente subestima o poder dos grande oligopólios e dos setores hegemônicos na produção cultural no país e não fala sequer na tendência de entrada de grandes capitais estrangeiros e das indústrias culturais tradicionais do país, como é notoriamente o caso da Rede Globo ou da Folha de São Paulo, para citar dois casos flagrantes, tendendo a concentrar a produção de conteúdos de acordo, exatamente, com as mesmas linhas de concentração econômica, regional e outras vigente no país. Ora, essa é uma questão absolutamente crucial para

⁴⁶ Assim, por exemplo, defende enfaticamente a importância para o país - e para o programa brasileiro - da produção de conteúdo em língua portuguesa, mas nem sequer menciona a existência no país de centenas de línguas indígenas e nem mesmo as variedades regionais do português falado em diferentes partes.

⁴⁷ Em outro trecho o texto fala na “urgência de se intensificar a produção e difusão de conteúdos que espelhem não só nossa identidade cultural, mas também a rica diversidade de aspectos culturais que constroem essa unidade multifacetada” (MCT, 2000, p. 52). Mas a ênfase é posta no que os autores chamam de “identidades secundárias” – por oposição à “identidade primária em vigor no país, representada pela língua natural aqui usada e que no caso do Brasil é de fato considerada uma” -, que incluem “regionalismos e grupos de preferência de diversa natureza”, minorias étnicas, religiosas, “grupos de defesa da condição feminina ou da ecologia” etc. A concepção toda é bastante discutível, mas não há espaço aqui para entrar no debate.

se pensar a regulação do setor. Sem isso, as recomendações a respeito do quadro jurídico limitam-se à questão dos direitos autorais de publicações eletrônicas, do estabelecimento de normas técnicas para o tratamento dos conteúdos e a uma legislação de incentivos “*para a digitalização e disponibilização de conteúdos de interesse cultural, a exemplo da Lei Rouanet*”, quando o que se deveria fazer é colocar o problema no interior do conjunto do modelo de regulação da comunicação que discutimos ao longo deste artigo trabalho, atentando para o aspecto central do problema: o da convergência entre audiovisual, telecomunicações e informática.

2.13. O modelo brasileiro de regulação das comunicações no seu conjunto

Retomemos agora, sumariamente, duas das conclusões a que chegamos no item 10, em que ficou definido o modelo brasileiro de regulação do audiovisual. Vimos que vivemos hoje um processo de mudança daquele modo de regulação definido em 1962 e os contornos básicos do novo modelo já estão bastante claros, faltando apenas um acordo sobre o problema da participação estrangeira no setor; e quanto à 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.

Assim, o novo modelo que se delineia claramente para o país 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 hoje na condução do processo de reforma do Estado: a conservadora e a liberal. A tendência progressista, que se notabilizou na constituinte de 88 e nas negociações que levaram à criação da Lei da TV a cabo, em 1995, encontra-se hoje desarticulada e sem capacidade de influir no processo, o que se pode explicar, por um lado, pela derrota recente e avassaladora dos seus setores mais estatistas, com a privatização das telecomunicações e, por outro, pela dúvida cruel de ter que optar entre o apoio a uma perspectiva liberal, para atacar o problema do clientelismo político e modernizar de alguma forma o setor, ou ao grupo conservador, contra a abertura ao capital estrangeiro, numa situação em que liberais e conservadores parecem já ter chegado a um acordo que a exclui.

Vale destacar aqui, a questão dos sistemas que podemos chamar de alternativos, tais como o das TVs comunitárias e universitárias que a legislação da TV a cabo contempla, a do sistema estatal de TVs educativas e a das chamadas rádios comunitárias. Sobre cada um desses sistemas, muito haveria para ser dito, mas não é esse o interesse deste trabalho. O fundamental, em todo caso, foi colocado anteriormente: trata-se de espaços a partir dos quais se pode efetivamente construir alternativas de programação mais adequadas às necessidades de desenvolvimento regional, de produção independente, de conteúdos diversificados, mais próximos do mundo da vida das populações locais, mais adaptados às culturas populares etc., mas relegados a uma posição extremamente difícil na concorrência com a rádio e a televisão comerciais, não apenas em função do enorme poder econômico de que estas dispõem, mas também dos limites que a própria legislação impõe aos sistemas alternativos, sobretudo no que se refere ao controle das

suas fontes de recursos. Vale acrescentar apenas aqui que, ao contrário do sistema de TVs educativas, o das TVs universitárias, por estar submetido à legislação da TV a cabo, pode ter a sua ação facilitada, tendendo a constituir uma alternativa de fato, no médio prazo, ao modelo convencional de televisão segmentada.

A partir do que foi discutido nos itens **2.11.** a **2.13.**, podemos ampliar a conclusão e falar no modelo de regulação do conjunto de macro-setor das comunicações, ainda que, dados os limites deste trabalho, não com o mesmo nível de sistematicidade com que tratei o setor audiovisual, mais especificamente. Em todo caso, é importante ampliar dessa forma a questão, inclusive porque isso nos permitirá enquadrar melhor as políticas de telecomunicações e do audiovisual, pois é a Política Nacional de Informática (PIN) que articula o macro-setor com a Política Industrial e, por aí, também com Política de Desenvolvimento, que deve incluir, por sua vez, a Política Regional e Urbana. Para nossos interesses, a PIN pode ser vista como um indício das políticas nacionais maiores, tendo inclusive uma relevância fundamental e óbvia no interior destas, sobretudo numa situação de reestruturação do modo de produção, marcada pela terceira revolução industrial e a globalização. Na verdade, todo o macro-setor, como sabemos, é peça-chave desse processo (vide, por exemplo, Bolaño 1999a e 1999b).

O importante a retomar neste ponto é o fato de que as mudanças iniciadas no governo Collor de Mello, materializadas na Lei de Informática de 1991, e corrigidas quando da sua regulamentação, em 1993, no governo de Itamar Franco, formam a base do atual modelo de regulação do setor, oposto ao modelo anterior, de linha desenvolvimentista. O modelo atual busca uma inserção competitiva do setor no mercado internacional, a partir de reformas liberalizantes, que abrem o mercado brasileiro à concorrência internacional, sem deixar de reivindicar, no entanto, como vimos, uma política de desenvolvimento do setor de informática que internalize conhecimento e capital estrangeiros, visando o desenvolvimento do país, para o qual se imagina uma posição confortável no seio da América Latina e do Mercosul.

Posições externadas no relatório citado de 1998 do MCT mostram uma intenção de transformar o país em uma base de exportação para os outros países dessa região. Os trechos citados do Livro Verde da Sociedade da Informação no Brasil mostram uma perspectiva bastante pragmática e essencialmente correta de cooperação internacional, privilegiando aqueles países, sem descartar a necessidade de internalizar as tecnologias mais avançadas desenvolvidas nos países do chamado primeiro mundo. Essa é, aliás, uma justificativa importante para os defensores da privatização das telecomunicações e da liberalização, o que fornece pelo menos um elemento de avaliação dessas políticas, discussão que extrapola os limites deste trabalho.⁴⁸

Assim, no concernente às telecomunicações e à informática, teríamos um modelo de regulação coerente em princípio com aquele analisado para o caso do audiovisual. Vimos, inclusive que, nos três casos, havia um modelo anterior, que passa a ser questionado no período de transição democrática, quando se configura a oposição entre “neoliberais” e “neodesenvolvimentistas”, culminando com as reformas posteriores, realizadas, num caso, no período Collor/Itamar, nos outros dois, no governo Fernando Henrique Cardoso. Na nossa análise

⁴⁸ Em todo caso, podemos, a título de exemplo, apontar que a privatização das telecomunicações, em pelo menos um aspecto, contraria a intenção de se internalizar conhecimento e desenvolver tecnologia nacional: o da ruptura do modelo de pesquisa e desenvolvimento centrado no CPqD da Telebrás, como é amplamente aceito. Resta saber se o modelo de mercado proposto será suficientemente performático nesse sentido para superar a perda de um sistema reconhecidamente eficiente, como era o anterior.

da legislação do audiovisual, vimos que essa oposição é recoberta por outra, mais complexa, que articula liberais, conservadores e progressistas.

Na discussão sobre o programa brasileiro de Sociedade da Informação, todos esses elementos se misturam, ampliando o alcance do debate, repondo antigas questões e abrindo uma oportunidade importante para se repensar o conjunto da política brasileira de comunicação, numa situação de mudanças estruturais importantes no capitalismo, que colocam as tecnologias da informação e da comunicação no centro de um debate internacional que o Brasil deveria ter condições de influenciar. Para isso é importante, como reconhecem os autores do Livro Verde, que o debate interno seja o mais amplo possível, engajando todos os atores relevantes e as diferentes linhas de pensamento historicamente atuantes.

Nesse debate, a questão da diversidade cultural e da capacidade do país de produzir conteúdos de todo tipo – de *softwares* de computador a programas de televisão e filmes – é absolutamente fundamental. Como se depreende de todo o exposto acima, os debates em torno desse tema nunca chegaram a influenciar de forma significativa as políticas mais importantes ligadas ao setor, ficando no mais das vezes como declarações de princípio, jamais cumpridas. O fim da censura do regime militar levou a um ultra-liberalismo em matéria de conteúdos, decorrente precisamente das características do modo de regulação do audiovisual⁴⁹ e do privilégio tradicionalmente conferido ao *hardware*, tanto pelos setores hegemônicos, quanto pela oposição, interessada fundamentalmente com as questões estruturais das grandes políticas de desenvolvimento.

Mas, ainda que esse aspecto continue sendo fundamental, a atual reestruturação produtiva tem colocado a questão do *software*, dos conteúdos, da produção de conhecimento, enfim, com o elemento chave do novo padrão de acumulação do capital⁵⁰. A evolução do setor de informática e sua importância atual tem deixado, finalmente, isto claro para os economistas e tecnocratas. A questão dos conteúdos, em tema mais gerais e da importância de diversidade cultural, de uma política industrial para o audiovisual que qualifique e aumente à capacidade de produção dos agentes locais e independentes, a importância de um ambiente rico e diversificado em matéria de produção cultural para elevar a competitividade do país na chamada era do conhecimento, tudo isso ainda está muito pouco amadurecido para as formuladores das políticas econômicas. O próprio Livro Verde, que tem o mérito de colocar de forma bastante adequada o problema em certas partes, acaba não lhe dando a devida consideração no capítulo específico sobre o tema, como vimos. De qualquer forma, o debate está aberto e as contribuições do GT de Integração e Regionalização citados apontam para uma abordagem alternativa. É preciso agora que as diferentes forças sociais, especialmente aquelas ligadas à perspectiva progressista de que falei acima, responsável por importantes avanços no modelo de regulação do audiovisual, se organizem para mais esta batalha, a batalha da sociedade da informação. Esse é o desafio atual.

⁴⁹ Que privilegia os interesses de um grupo muito restrito de empresas, cuja capacidade de produção de conteúdo é mais do que suficiente para os seus interesses privados, mas obviamente limitado para as necessidades do país no concernente à sua inserção no mercado internacional e à preservação das suas culturas locais e nacional.

⁵⁰ E aqui é preciso mencionar a importância da educação, inclusive enquanto setor de produção de conteúdo a circular nas redes telemáticas a serviço do capital ou do Estado, da publicidade ou da propaganda, carregando, não obstante, também, como toda produção cultural capitalista, uma possibilidade liberadora em potência (recorrentemente negada pelo próprio funcionamento do sistema). Claro que isso remete, na perspectiva deste trabalho, à questão da regulação desse setor - pensado na perspectiva dos estudos de comunicação e educação- e das iniciativas nacionais na área - citamos o caso da Universidade Pública Virtual do Brasil (UNIREDE) - o que está fora dos nossos objetivos aqui.

III- A SITUAÇÃO ATUAL DAS POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO NO BRASIL E AS PERSPECTIVAS EM RELAÇÃO À ENTRADA DA TV DIGITAL⁵¹

3.1. A evolução da legislação

Uma análise histórica do modelo brasileiro de regulação das comunicações e do audiovisual mostra a existência de um complexo jogo de atores sociais, que se articulam tradicionalmente em torno de duas perspectivas gerais (conservadora e progressista), às quais se somará, na fase mais recente, uma terceira (liberal), responsável de forma hegemônica, pela reforma da Lei de Informática, no Governo de Fernando Collor de Mello, e, especialmente, pela reestruturação das telecomunicações, segundo a estratégia construída pelo ex-ministro Sergio Motta, sob o Governo Fernando Henrique Cardoso. No embate entre essas três forças determina-se a dinâmica da produção legislativa no setor e do processo concreto de reestruturação. Pontualmente essas correntes unem-se, como na controversa mudança constitucional que permitiu a presença do capital estrangeiro nas empresas de mídia eletrônica e impressa, quando, por meio da articulação da linha liberal, foi obtido o apoio da conservadora e, na reta final, até da progressista, uma união quase total que excede a regra.

A promulgação da Lei Geral de Telecomunicações (LGT), em 17 de julho de 1997, representa um marco fundamental na linha evolutiva da legislação brasileira em matéria de comunicações, ao romper a unidade do velho Código Brasileiro de Telecomunicações, de 1962, entre regulamentação de telecomunicações e de radiodifusão. Isso constituiu o que Murilo Ramos denomina de “paradoxo da radiodifusão”⁵² (Ramos, 1997b, p. 176-182), que permitiu a reestruturação das telecomunicações, deixando intacto o sistema de rádio e televisão hertziana, dominado, no país, por interesses políticos fortemente representados no Congresso Nacional. Como consequência, a radiodifusão deixa de subordinar-se à LGT – exigindo um instrumento legal próprio, como o anteprojeto da Lei de Radiodifusão – e à jurisdição da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), ficando, no entanto, atreladas a esta todas as demais tecnologias televisivas, como TV a cabo, MMDS, DTH,⁵³ serviços multimídia e, inclusive, a administração do espectro de frequências destinadas à radiodifusão. Este arranjo compatibiliza os interesses das correntes conservadora e liberal, ao mesmo tempo em que, com a criação da ANATEL, acabam por ser incorporados efetivamente, no funcionamento corrente do processo regulamentar, instrumentos defendidos pela tendência progressista, particularmente ativa no momento da elaboração da Constituição Federal de 1988 e da Lei da TV a Cabo, promulgada em janeiro de 1995, após meia década de intenso debate.

A capacidade da corrente progressista de influenciar a legislação brasileira quanto à

⁵¹ Escrito em colaboração com Valério Cruz Brittos. Sobre TV digital, vide BOLAÑO, C *et al.* (2003b) *Reflexões sobre TV digital e convergência*. Aracaju, UFS, mimeo.

⁵² Em resumo, “para assegurar a continuidade de sua maior autonomia possível diante dos poderes estatais e dos controles da sociedade, a indústria da radiodifusão optou pela inovação técnico-jurídica de situar-se como serviço singular, constitucionalmente estabelecido, e não como serviço de telecomunicações, tal qual ocorre nos demais países do mundo” (Ramos, 1997b, p. 176-182).

⁵³ DTH significa *direct to home*, direto para casa.

comunicação ilustra bem a expressão de William Morris, que Negri e Hardt selecionaram como epígrafe de seu livro mais recente: *“os homens entram em batalhas e perdem, e aquilo pelo que lutaram torna-se realidade apesar da derrota, e então acaba não sendo o que eles pensavam que fosse, e outros homens têm de lutar pelo que desejam, dando-lhe outro nome”* (Negri & Hardt, 2001, p. 5). Em março de 2001, a reestruturação estava praticamente completada. A grande questão em aberto era a da (primeiramente chamada) Lei Geral da Comunicação Eletrônica de Massa (LGCEM), presa desde 1998 nos meandros do Ministério das Comunicações (Minicom).⁵⁴ Alguns avanços eram esperados, ainda que não se pudesse prever grandes modificações no modelo geral de regulação, tendo em vista a solução favorável ao Minicom em relação às divergências com a ANATEL, que representava uma espécie de retomada da hegemonia conservadora, uma vez garantida a reestruturação das telecomunicações e a regulamentação da televisão segmentada de acordo com as premissas defendidas pela corrente liberal.

Em 21 de junho de 2001, o então ministro das Comunicações, Pimenta da Veiga, colocou em consulta pública, pela Internet, o anteprojeto da Lei de Radiodifusão, consagrando a separação da regulação do rádio e da televisão hertziana dos demais serviços de telecomunicações, contrariamente à proposta inicial do ex-ministro Sérgio Motta, que pretendia vincular o poder regulador a uma agência independente, que se fundiria com a ANATEL, formando a Agência Nacional de Comunicações (Anacom). Pela proposta, a ANATEL se vê, ao contrário, despojada, a favor do Minicom, do poder de licitação de emissoras de radiodifusão, sendo enterrada, portanto, a idéia de despolitização do processo, a favor de critérios pretensamente mais técnicos, como os da ANATEL, que levaria à extinção do próprio Ministério. Consolida-se, assim, a vitória da corrente conservadora em relação à liberal, no interior da aliança governista. A proposta da Lei de Radiodifusão corresponde (pela temática tratada e não necessariamente pela forma como os conteúdos foram abordados) à LGCEM, mas, apesar da expectativa que rondava a mudança da legislação de rádio e TV aberta, o texto não foi enviado ao Legislativo. Conforme Pimenta da Veiga, seu anteprojeto da Lei de Radiodifusão perdeu o timing, não sendo assunto para ser tratado em final de governo (Zanatta, 2002).

Ainda que não tenha sido encaminhado ao Congresso, o texto merece ser analisado, na medida em que se constitui em um indicativo de como os grupos hegemônicos vêem a questão da radiodifusão, a qual reúne os meios de maior penetração social, motivo pelo qual, a partir de 2003, com o novo Governo Federal, deverá ser motivo de debates e proposições, já que seu tratamento legal encontra-se bastante defasado. A proposta incorpora alguns avanços no que se refere à regulação de conteúdos, como cotas mínimas de produção nacional, regional, informativa e infantil, deixando, no entanto, a definição de porcentagens e a disciplina desses instrumentos a futuras ações ministeriais (Minicom, 2001).⁵⁵ Já no que se refere às medidas antimonopolistas e inibidoras da concentração, o projeto representa um retrocesso não apenas em relação à última

⁵⁴ Esperava-se, também, uma solução para a questão dos incentivos fiscais previstos na Lei 8.248, de 23/10/91, que sucedeu a velha Lei de Informática 7.232/84, os quais haviam perdido a validade em 1999, mas não podiam ser extintos sem que uma nova legislação os substituísse. As alterações à lei de 1991 foram feitas através da Lei 10.176, de 11/1/01, faltando apenas a sua regulamentação, o que ocorreria em 20/4/01, através dos decretos 3.800 e 3.801. Aguarda-se, ainda, o prometido debate público do Livro Verde da Sociedade da Informação e a redação do Livro Branco, o que até o momento não ocorreu.

⁵⁵ Assim, por exemplo, a exploradora de radiodifusão deverá transmitir percentual mínimo de programas educativos e informativos infantis, dispendo de psicólogos e pedagogos para avaliação de seus espaços direcionados às crianças. Os televisores deverão ser dotados de dispositivos eletrônicos que permitam bloquear a recepção de programas, oferecer acesso à legenda codificada e receber informações referentes à classificação da programação.

versão conhecida da LGCEM, mas à própria legislação em vigor, ao acabar com os limites de concessões por grupo empresarial em nível nacional, mantendo apenas as restrições referentes à mesma praça, além de não incorporar nenhuma medida restritiva em relação à propriedade cruzada. Pela iniciativa, compete à União, através do Minicom, organizar a exploração dos serviços de radiodifusão, bem como fiscalizá-los.⁵⁶

Não há, em suma, alterações fundamentais no modelo regulamentar, mas, ao contrário, o que o projeto garante é a consolidação da separação entre regulação das telecomunicações (inclusive TV por assinatura) e da radiodifusão, do poder institucional do Ministério das Comunicações e do modelo atual de regulação, privilegiando os atores hegemônicos, ao facilitar a concentração do capital ou ao limitar estritamente o raio de ação da radiodifusão comunitária, que, por exemplo, só poderá ter acesso a recursos publicitários locais, provenientes da sua área de atuação. Sobre a digitalização, o anteprojeto da Lei de Radiodifusão afirma basicamente que caberá ao Minicom estabelecer as diretrizes para a utilização dessa tecnologia e que será elaborado um Plano de Distribuição de Canais do Serviço de Radiodifusão de Sons e Imagens, de maneira que exista um canal digital para cada analógico, preservando as áreas de cobertura destes últimos.⁵⁷ A evolução dos acontecimentos sinalizará de que forma e em que dimensão a divisão entre telecomunicações e radiodifusão acarretará problemas. As pistas, no entanto, desde já podem ser detectadas no anteprojeto em foco.⁵⁸ Por ele, inaceitavelmente os concessionários de televisão digital não terão que pagar nenhum valor específico pela autorização para explorar serviços de telecomunicações.

⁵⁶ A concessão e renovação dos serviços comerciais caberão ao presidente da República, com o respaldo do Ministério, a quem competirá, por seu lado, outorgar e renovar concessões para os serviços de radiodifusão educativa, institucional e comunitária. Cria-se também o Conselho Nacional de Comunicação, que tem por finalidade assessorar o ministro de Estado na formulação de políticas e diretrizes para a exploração dos serviços de radiodifusão. A radiodifusão comunitária também é tratada, devendo o Ministério designar, em âmbito nacional, um único e específico canal do serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada. As exploradoras deste serviço cumprirão tempo mínimo de operação diária a ser fixado pelo Ministério das Comunicações e não terão direito à proteção contra eventuais interferências de estações de serviços de telecomunicações e radiodifusão regularmente instaladas. A entidade autorizada a explorar o serviço deverá instituir um Conselho Comunitário, composto por, no mínimo, cinco pessoas representantes da comunidade local, com o objetivo de acompanhar a programação.

⁵⁷ A exploradora de tecnologia analógica deverá migrar para o canal digital em prazo e condições estabelecidos, devolvendo depois os canais utilizados com tecnologia analógica.

⁵⁸ O artigo 34 afirma que “*independência de concessão, permissão ou autorização o uso de canal secundário de radiodifusão de sons e imagens e o uso do intervalo de apagamento vertical da televisão com tecnologia analógica ou seus correspondentes na tecnologia digital, desde que não prejudiquem o serviço principal, conforme disciplinado pelo Ministério das Comunicações*”. Ao mesmo tempo, diz o artigo 24, o Minicom “*adotará medidas que viabilizem a introdução da capacidade de interatividade dos serviços de radiodifusão sem, entretanto, abri-los à correspondência pública*”. Os serviços de telecomunicações abertos à correspondência pública são aqueles destinados “*à intercomunicação de seus usuários e fornecido a qualquer pessoa física ou jurídica, através de equipamentos terminais de uso individual ou coletivo ou de postos de serviço livremente acessíveis a qualquer pessoa*”. Define-se, finalmente, no artigo 142, o acesso a redes de computadores como serviço de valor adicionado, que “*não constitui serviço de radiodifusão, classificando-se seu provedor como usuário do serviço de radiodifusão que lhe dá suporte, com direitos e deveres inerentes a essa condição*” (Minicom, 2001).

3.2. A relação com o capital estrangeiro

A única restrição ao capital estrangeiro, em termos de televisão paga, deve cair, se for aprovado o projeto do senador Ney Suassuna (PFL-PB), que pretende adequar a Lei da TV a Cabo à Lei Geral de Telecomunicações, a qual não impõe qualquer restrição à participação internacional, enquanto a primeira estimula uma limitação de 49%. O senador argumenta que, sendo a televisão a cabo uma das modalidades dos serviços de telecomunicações, deveria estar submetida, a este respeito, à LGT, lembrando, ainda, que a Lei 8.977/95, não se aplica aos operadores de MMDS e DTH, que teriam, com isso, vantagens em relação às companhias de cabo, no que se refere à capacidade de captação de recursos externos, reduzindo a sua competitividade, fato agravado pela “entrada em vigor do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), que autoriza qualquer empresa, sem nenhuma restrição quanto à origem de seu capital, a prestar serviços diretamente concorrentes com o Serviço de TV a Cabo” (Pay-TV, 2002a). Uma leitura necessária é que a iniciativa reconhece como legítima a classificação da televisão segmentada como serviço de telecomunicação, de forma distinta daqueles de radiodifusão. Isso é feito com base numa separação entre produção, programação e distribuição que nada tem de inerente a cada uma delas, de modo que o mesmo argumento utilizado para defender a maior adequação da Lei da TV a Cabo à LGT poderia ser utilizado em relação à radiodifusão.

Essa visão estanque das várias fases da cadeia televisiva fica muito clara na argumentação desenvolvida pelo proponente do diploma legal, para justificá-lo:

"Outro ponto que merece destaque é que as operadoras de televisão a cabo não são, por definição legal, produtoras de conteúdo, mas meras organizadoras e distribuidoras de pacotes de programação elaborados pelas empresas programadoras. Logo, sequer poder-se-ia sustentar a manutenção da restrição ao capital estrangeiro nas empresas operadoras de televisão a cabo por conta de uma argumentação de proteção à cultura nacional, a exemplo da restrição constitucional em vigor para com as empresas prestadoras dos serviços de radiodifusão. A eliminação das restrições ao capital estrangeiro nas empresas de TV a Cabo em nada afetará os benefícios sociais criados pela lei que instituiu esse serviço, que continuarão em vigor, tal como a transmissão obrigatória dos canais básicos. Ao contrário, esses benefícios serão significativamente ampliados, com a muito mais expressiva ampliação da rede" (idem).

Caso se admitisse a separação entre radiodifusão e telecomunicações, seria preciso perguntar por que não estender também os benefícios da Lei da TV a Cabo para as demais formas de televisão paga. Sabe-se que isso não ocorreu porque inexistiu, na regulamentação do MMDS, por exemplo, um debate público intenso como na da TV a cabo e os reguladores optaram pelo modelo mais liberal possível. Como portaria não é considerada o meio adequado para regulamentação desse serviço, por ser ele análogo à radiodifusão, o que requer uma lei, em 1996 o texto que trata de MMDS foi alvo de ação direta de inconstitucionalidade, sem sucesso, pela Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj). Antes foi tentada, igualmente sem êxito, sua regulamentação através de lei, por intermédio do projeto nº 156/95, da deputada Irma Passoni (PT-SP), que resultou no substitutivo do deputado Nilmário Miranda (PT-MG). A saída mais coerente seria estender a Lei do Cabo para os demais setores de televisão fechada. Em geral, não há como argumentar contra, por exemplo, a ampliação da regulação de conteúdos da Lei da TV a

Cabo para a Lei de Radiodifusão (quando – e se – esta for apresentada ao Congresso e aprovada) e vice-versa. No limite, torna-se difícil explicar porque as duas devam ser diferentes, já que se trata, em ambos os casos, de televisão simplesmente.

Na verdade, o projeto do senador Ney Suassuna atende perfeitamente aos desígnios do empresariado do setor, pois *“a principal limitação imposta à ação empresarial, que é o teto máximo de 49% à presença do capital estrangeiro, foi eleita em 2001 como o principal ponto a ser reformulado na Lei do Cabo. [...] Pretendendo flexibilizar esta restrição parcial, assembléia da [Associação Brasileira de Televisão por Assinatura] ABTA decidiu, no início de 2001, patrocinar proposta de emenda à Lei 8.977”* (Brittos, 2001). Mas não é apenas essa a discordância do empresariado do setor em relação à referida lei. O questionamento chega a “itens como a quantidade de canais de acesso público, a obrigatoriedade de distribuir as emissoras locais e a abertura compulsória de 30% de sua capacidade para programadoras alheias” (ibidem). Isto ao menos deixa claro a que interesses o projeto serve. Por outro lado, os radiodifusores não aceitam que o capital estrangeiro possa deter 100% de uma operadora de TV a cabo. Eles condenam a falta de garantias para preservação do conteúdo nacional, o que demonstra preocupação quanto à concorrência exercida pela programação estrangeira transmitida por assinatura. O Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) também é contrário à liberalidade total para o ingresso de capital estrangeiro, por defender a reconstituição institucional e jurídica da área das comunicações e entender que a preservação, sob controle nacional, das empresas de mídia consiste em um aspecto fundamental da afirmação da soberania nacional (Fndc, 2001).

Ainda quanto à presença de capitais e conteúdos estrangeiros no Brasil, novidades importantes foram introduzidas com a aprovação (resultado de alterações) legislativa e sanção presidencial do conjunto de medidas provisórias (MPs) que impõe taxaçaõ aos canais e distribuidoras de programação internacional, estabelece a Política Nacional de Cinema, cria a Agência Nacional de Cinema (Ancine) e funda o Conselho Superior de Cinema. A regra geral é que, ao importarem programas ou filmes, as firmas terão de pagar 11% sobre toda a remessa de capital ao exterior, assim como cada título exibido implica num desembolso entre R\$ 200,00 e R\$ 2.000,00, total destinado à composição da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Codecine). Mas, após as tradicionais negociações, pressões empresariais e recuos dos agentes públicos, foi criada uma alternativa, mais palatável para o empresariado, que poderá eleger entre um ou outro caminho. Desta forma, as programadoras estrangeiras podem escolher apenas pelo recolhimento a um fundo da Ancine de três por cento do valor total referente às remessas ao exterior; já as nacionais têm a preferência de pagar só o registro de obras importadas. No Brasil, cerca de 80% do conteúdo das TVs por assinatura vêm do exterior. A companhia que investir em produção nacional poderá utilizar a Lei do Audiovisual para obter 70% de isenção no Imposto de Renda (IR).

Também ficou estabelecido que a televisão paga não pagará Condecine sobre propaganda estrangeira ou pela publicidade veiculada em pequenas e médias cidades, sob critérios a serem estabelecidos em regulamento (Pay-TV, 2002b). No entanto, a contratação de programação estrangeira precisará ser feita via empresa estabelecida no Brasil, enquanto as emissoras de TV aberta conseguiram ficar livres da contribuição. Esta regulamentação – decorrente da ação do Grupo Executivo para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica (GEDIC), criado em setembro de 2000, reunindo profissionais de cinema e televisão sob a coordenação do Gabinete Civil da Presidência da República – logo gerou reações. Imediatamente um grupo de empresas cinematográficas multinacionais entrou com um mandado de segurança na Justiça Federal contra as novas taxas (Medeiros, 2002). As medidas foram combatidas especialmente pela Television

Association of Programmers (TAP) Latin America e grandes estúdios norte-americanos, por meio da Motion Picture Association of America (MPAA). Essas entidades ameaçaram até “recorrer à Organização Mundial do Comércio (OMC) e interromper a distribuição de seus canais para o mercado brasileiro” (Brittos, 2001, p. 241). O lobby provocou as atenuações comentadas.

“*Os novos mecanismos para o financiamento do cinema independente nacional vinculados à recém-criada [...] Ancine devem gerar recursos da ordem de R\$ 80 milhões a R\$ 100 milhões por ano*” (Barufi, 2002). A maior parte desse montante virá da Condecine Percentual, que deve arrecadar recursos entre R\$ 50 milhões e R\$ 60 milhões por ano. Já a Condecine Títulos receberá R\$ 37 milhões. Desse total, R\$ 30 milhões terão origem na publicidade e o restante, na arrecadação em salas de cinema, mercado de DVD e vídeo e programação de televisão aberta e fechada. O orçamento anual da Ancine receberá uma complementação de R\$ 30 milhões, verba oriunda de mais três fontes: o (anteriormente existente) Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), a Lei Rouanet e os Fundos Nacionais de Cinema (Funcine), que dependem da iniciativa privada para sua viabilização. A dinâmica de definição de questões muito relevantes deverá envolver consultas públicas, aos moldes das executadas pela ANATEL. Os produtores cinematográficos nacionais (usualmente denominados de independentes, já que o setor não está estabelecido como uma indústria, com agentes regulares e alguma competitividade) certamente voltarão a articular-se para, em outro momento, tentar taxar também as organizações de radiodifusão, excluídas do pacote de 2002.

Em meio à discussão do GEDIC, em 27 de julho de 2001, o deputado Aloizio Mercadante (PT-SP) apresentou à Câmara dos Deputados projeto de lei que privilegia as empresas de mídia estabelecidas no país e proíbe a reprodução de peças publicitárias internacionais nos meios comunicacionais brasileiros⁵⁹ (Brittos, 2001, p. 240). O projeto exige dos países que investirem no Brasil reciprocidade de tratamento ao capital e aos profissionais brasileiros. A avaliação é diametralmente oposta à que se pode fazer da proposta do senador Suassuna. No caso do deputado Mercadante, fica muito clara sua posição política, mas não se sabe exatamente a que interesses poderia servir. É importante reter-se, ainda, que a ANATEL discutia, em 2000, uma nova regulamentação para a TV por assinatura, não mais por tecnologia, mas por oferta de conteúdo, passando os serviços de telecomunicações a serem definidos como Serviço de Comunicação Eletrônica de Massa por Assinatura (SCEMA) e introduzindo a noção de interatividade. Ficariam de fora dessa proposta, por motivo de lei, a TV a cabo e a radiodifusão. Ao invés disso, a Agência compartimentou a regulamentação e a própria distribuição de conteúdo a assinantes, legislando sobre televisão paga, Internet e SCM por intermédio de instrumentos diferentes, novos e antigos, inclusive desconsiderando o processo de convergência entre os dispositivos tecnológicos e a presença de um mesmo grupo empresarial em várias mídias e tecnologias, em busca do desenvolvimento de sinergias.

Quanto ao citado Serviço de Comunicação Multimídia, sua implementação tem provocado grandes controvérsias entre operadores de televisão por assinatura e reguladores. A TV Cidade e o SBT chegaram a ingressar com uma ação cautelar contra a ANATEL, pedindo que o Tribunal Regional Federal (TRF) da 1ª Região, de Brasília (DF), determinasse que as autorizações dos SCM não possibilitassem a transmissão eventual de conteúdos próprios de

⁵⁹ “*O segundo dos sete artigos da proposta – recebida com estranheza no Congresso, pois não havia conhecimento de que estava sendo gestada, nem foi discutida previamente com os grupos sociais, especialmente profissionais e empresários da área – veta a participação de empresas estrangeiras no controle de qualquer operadora de televisão por assinatura*” (Brittos, 2001, p. 240).

televisão, como *pay-per-view* (PPV – acesso à programação especial via pagamento) e *video-on-demand* (VOD – seleção e acesso individual a filmes e outros produtos via redes de alta velocidade). Em março de 2002 foi concedida uma liminar nesse sentido, visando garantir que o SCM não fosse confundido com o serviço de radiodifusão prestado pelas emissoras de TV aberta e nenhuma das modalidades oferecidas pelas operadoras de televisão por assinatura. Mas já no mês seguinte foi revogada a liminar que suspendia o artigo 67 do regulamento do SCM, restaurando plenamente a permissão para o fornecimento de *pay-per-view* e *video-on-demand* (Nepomuceno, 2002). Falta o julgamento do mérito, mas a análise da liminar já sinaliza a decisão final. Este serviço provocou uma reivindicação formal da ABTA à ANATEL, para que fosse explicitado que os prestadores de SCM não podem fazer conteúdos próprios de televisão.

3.3. Os acordos pela abertura internacional

Todavia, a mais importante alteração legislativa envolvendo a comunicação midiática, desde a entrada em funcionamento da televisão no Brasil, em 1950, ocorreu em 28 de maio de 2002, com a promulgação da emenda constitucional 36, a qual, alterando o artigo 222 da Carta Magna do país, abre as empresas comunicacionais ao capital estrangeiro até o limite de 30% e também possibilita a presença de pessoas jurídicas nacionais no máximo em 100% na mídia impressa e 30% na eletrônica. O texto viabilizado representa um acordo entre todos os partidos – inclusive o PT e exclusive o PDT – e os empresários de radiodifusão, o que fomentou a agilização da matéria, em tramitação no Congresso desde 1995. A participação de empresas nacionais é possível desde a promulgação da emenda, mas a entrada de capital estrangeiro ficou pendente de regulamentação própria, a qual foi pouco depois elaborada e enviada ao Legislativo pelo Ministério das Comunicações (Minicom, 2002). Em 29 de julho de 2002 ocorreu a publicação da minuta de projeto de lei no Diário Oficial da União, permanecendo disponível para consulta pública, no espaço do Minicom na Internet, até 15 de agosto do mesmo ano. O Executivo definiu o projeto pretendendo obter a aprovação da nova lei até o final de 2003.

A emenda dita que a responsabilidade editorial e a seleção de conteúdo em qualquer meio de comunicação social caberá a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos; já seu parágrafo terceiro fixa que a regra de abertura das empresas jornalísticas e de rádio e TV à participação de até 30% de capital estrangeiro valerá para todos os meios de comunicação social eletrônica, independente da tecnologia utilizada para prestação do serviço. A questão é que o texto, como aprovado, leva ao entendimento de que todo veículo de comunicação, incluindo TV paga, Internet e Serviço de Comunicação Multimídia, deve permanecer sob o controle de brasileiros natos. Antes da aprovação da emenda, a Associação Brasileira de Direito de Informática e Telecomunicações (ABDI) alertou aos congressistas para o fato de que a redação da proposta poderia atingir a produção do conteúdo da Internet e das televisões por assinatura (Nepomuceno, 2002). O objetivo dos parlamentares foi impedir que o sócio estrangeiro interfira na programação e na linha editorial dos veículos em que venha a participar. O Governo afirma que a emenda não atinge Internet e TV por subscrição, mas o ideal é que o texto legal afine o raio de abrangência, até para evitar ações na Justiça.

O processo de discussão da emenda foi de tensão e levou, inclusive, a um racha entre o empresariado, já que a maioria, liderada pelo SBT, Bandeirantes e Record, defendia uma permissão além de 30%, enquanto a Globo relutou em aceitar a abertura e unicamente a admitiu porque também vem necessitando capitalizar-se. A cisão ocasionou a saída de uma ala importante da Abert, que criou a União Nacional das Emissoras e Redes de Televisão (Unert), oficializada

em 26 de março de 2002. Raciocinando-se na ótica da empresa, a resistência (total ou parcial) da Globo à entrada de estrangeiros foi justificada, já que o ingresso de novos (e volumosos) recursos vai capitalizar seus concorrentes, fortalecendo-os para o enfrentamento. Mas o problema é mais sério (e foi isso que convenceu a Globo): o endurecimento da disputa entre as empresas de audiovisual brasileiras tem gerado um aumento de custos e redução das verbas publicitárias, que são mais partilhadas. A própria Globo vem perdendo muito espaço, enfaticamente a partir de 1995. Melhor dizendo, a injeção de recursos estrangeiros é indispensável para encarar um jogo pesado, que vai encarecer ainda mais com a transição para a TV digital. É uma realidade que atinge também a Globo.

Seguindo a regra das deliberações em torno do tema comunicações, a questão não foi debatida junto à sociedade civil. No dia 22 de novembro de 2001, o FNDC protocolou, junto ao Palácio do Planalto, uma solicitação de audiência com o Presidente da República para apresentar a posição das entidades de profissionais e da sociedade civil sobre a PEC 203-B/95 (FnDC, 2001). A audiência nunca foi marcada, o que bem denota a posição presidencial. Um dos problemas da nova regra é seu caráter de solução específica para o problema das dificuldades de caixa dos operadores televisivos, uma constante nos últimos anos, devido ao acirramento da disputa por telespectadores e publicidade, intra e inter mídia. O necessário é uma regulamentação que pense o conjunto das comunicações, buscando a viabilidade econômica dos negócios, mas também o acesso aos meios das diversas correntes de pensamento que compõem a heterogeneidade social brasileira, assim como linhas de financiamento que viabilizem alternativas não-industriais. Esta regulamentação macro (que, como já dito, deve buscar a unanimidade de tratamento de toda tecnologia de telecomunicações) também deve estar comprometida com a montagem de um esquema que incentive a pluralidade de produção interna, até como forma de incrementar o espaço do país no mercado cultural global.

Para garantir o apoio da bancada do PT à PEC, foi acertada ainda a instalação do Conselho de Comunicação Social (CCS), um órgão consultivo auxiliar do Congresso Nacional previsto no artigo 224 da Constituição Federal de 1988 e instituído pela Lei 8.389, de 30 de dezembro de 1991, que só veio a funcionar a partir deste acordo. Mas a composição e o funcionamento do CCS geraram divergências já na primeira reunião da mesa do Senado convocada para acertar a instalação do organismo. “Depois de uma reunião a portas fechadas, a proposição dos parlamentares foi apresentada com duas alterações básicas em relação ao acordo inicial: alteração de nomes dos representantes da sociedade civil e encurtamento do mandato dos conselheiros” (Senado, 2002). Apesar dos protestos (isolados) do Fórum, o mandato dos conselheiros, que pela lei é de dois anos (com possibilidade de recondução por mais dois e estabilidade no emprego durante o período do mandato), vai somente até março de 2003. Com todos estes óbices, em cinco de junho de 2002 foi aprovada pelo Parlamento Federal a nominata de 13 titulares e suplentes do Conselho (Folha, 2002b). Maior vitória na Assembléia Nacional Constituinte da Frente Nacional de Luta pela Democratização de Comunicação, o CCS nasceu de uma emenda popular apresentada pela Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ).

3.4. A indefinição da digitalização

A mais profunda alteração na estrutura produtiva é provocada pela televisão digital terrestre, até agora implantada em poucos países, como Estados Unidos, Inglaterra, Espanha e Suécia. Sua introdução no Brasil atualmente ainda está em processo de discussão. A geração, transmissão e recepção de TV digital por ondas hertzianas acarretará mudanças no mercado

audiovisual, não só pela questão da qualidade do sinal disponibilizado, mas pela multiplicação da quantidade de conteúdo ofertado aos consumidores e por sua grande potencialidade para a inclusão de recursos com base interativa. Tal inovação incide sobre o conceito de televisão, já que a transmissão poderá acoplar outros serviços, acessíveis a partir da imagem televisiva (que pode funcionar como um índice imagético para ampliação de informações, sejam de conteúdo editorial ou – o principal na ótica dos empresários – publicitário). Dependendo da opção a ser adotada pelo país, a própria idéia de TV aberta também fica comprometida, pois parte das emissões pode ser paga, se bem que, considerando-se os empecilhos econômicos do brasileiro médio, alguns canais devem manter-se sem cobrar do receptor qualquer pagamento.

Os três padrões digitais atualmente em operação no mundo – dentre os quais o Brasil terá que fazer sua opção, sob pena de superação – são o japonês *Integrated Services Digital Broadcasting* (ISDB), o europeu *Digital Video Broadcasting* (DVB) e o norte-americano *Advanced Television Systems Committee* (ATSC), os quais comportam três modalidades, *Standard Definition Television* (SDTV), *High Definition Television* (HDTV) e *Serviços e recursos complementares*. O SDTV é um serviço com áudio e vídeo digitais no formato 4:3 e resolução de 525 e 625 linhas (presentes no analógico), que, além de outras funcionalidades complementares, permite a transmissão simultânea pela mesma emissora de até quatro programas. Já o HDTV dispõe de áudio e vídeo digitais no formato 16:9 e resolução superior a 700 linhas, transmitindo uma só programação, mas com enorme riqueza de detalhes visuais, sem excluir outras funções. Por sua vez, os Serviços e recursos complementares são áudio adicional (original e dublagens), legenda adicional (em idiomas diferentes), vídeo adicional (cenas em ângulos diversos), ajuda para deficientes físicos (linguagens de sinais ou texto), hipermídia (ampliação de conteúdos), informativo (transmissão de dados meteorológicos, financeiros, etc.) e gravação de programas (diretamente na TV, através de carga remota).

A responsabilidade pela definição do padrão digital brasileiro está a cargo da ANATEL, que vem adiando sucessivamente a data do anúncio de sua opção. A decisão brasileira possivelmente ocorrerá em 2003, a cargo do futuro presidente da República. Esta é a quarta data prometida, já tendo havido três adiamentos. Inicialmente a ANATEL comunicou que a decisão sairia em setembro de 2000, o que foi postergado para o segundo semestre de 2001 e depois para julho de 2002. Como os trabalhos transcorreram conforme o cronograma original e havia um posicionamento reiterado de que o caminho da televisão digital brasileira sairia em julho de 2002, foi criada uma verdadeira expectativa de que este prazo seria cumprido. As razões para a indecisão brasileira passam pelo temor de que a decisão venha a ser contestada judicialmente, por uma das partes envolvidas, ou mesmo revisada, pelo sucessor do presidente Fernando Henrique Cardoso, notadamente se for de oposição. Envolve ainda a disposição de amadurecer as negociações em torno da contrapartida que as autoridades brasileiras pretendem obter dos países protagonistas da modulação escolhida, e mesmo uma preocupação de que o Brasil decida precipitadamente, considerando-se um quadro tecnológico não estabilizado, que vem enfrentando dificuldades mesmo nas nações desenvolvidas.⁶⁰ Como são muitos interesses envolvidos, o Governo decidiu não decidir, retomando o velho estilo *tucano*.

Um motivo para o retardamento é o atraso na contratação da consultoria jurídica encarregada de modelar as contrapartidas exigidas da fornecedora da tecnologia escolhida, mas

⁶⁰ No Reino Unido, pioneiro mundial na implantação da TV digital terrestre (ocorrida em outubro de 1998, um mês antes do início das operações do padrão norte-americano), esta tecnologia tem enfrentado dificuldades em viabilizar-se economicamente, pela competição com a televisão por assinatura via satélite digital, que fornece aos usuários os decodificadores gratuitamente.

este recrutamento só foi decidido devido às pressões e ao conseqüente vislumbre de contestação judicial. Por R\$ 630 mil, o escritório jurídico incumbiu-se de definir os “*melhores instrumentos do direito internacional [...] a serem celebrados com as partes detentoras de tecnologia de transmissão terrestre de televisão digital*” (Paul, 2002). O Governo brasileiro está empenhado em usar a TV digital como barganha em contratos comerciais e impor condições aos blocos União Européia e Área de Livre Comércio das Américas (Alca), mas, em julho de 2002 ainda havia incerteza sobre quais compromissos cobrar dos detentores do padrão vencedor. “*Com mercado estimado em US\$ 10 bilhões, o Brasil exigirá do consórcio que repassará a nova tecnologia condições para que receptores e outros componentes sejam fabricados no País*”, informa a ANATEL (Oliveira *et al.*, 2002). Independentemente disso, a postergação revelou o que já era sabido: que a dinâmica decisória passa pela Agência, mas também por outros órgãos governamentais e pela própria Presidência da República, por ser uma questão estratégica, alvo de pressão dos principais interessados - como fabricantes de equipamentos, radiodifusores, operadores de telecomunicações e governos (representando suas indústrias) - e do quadro econômico-político. O ministro das Comunicações, Juarez Quadros, confirmou a interferência política, ao afirmar que o presidente Fernando Henrique recomendou que a escolha fosse “prudente e natural”, sem considerar os resultados das pesquisas eleitorais (Folha, 2002a).

A intenção do governo do Brasil é não repetir o episódio de escolha da tecnologia do serviço móvel pessoal, quando a decisão da ANATEL foi estritamente técnica, de forma que a não obtenção de vantagens comerciais provocou o agravamento da balança comercial na área de eletroeletrônicos. A União Européia não quer barganhar contrapartidas comerciais em áreas fora do mercado eletroeletrônico, como a agricultura, se bem que prometa integrar o Brasil no Alliance for Information Society (Alis), um programa de quatro anos de duração que permite transferência de tecnologia da Europa para a América Latina, pesquisa e desenvolvimento, cujos recursos são da ordem de US\$ 60 milhões (Gazeta, 2002). Paralelamente, tem havido uma enorme pressão sobre o Governo brasileiro, incluindo reuniões e ameaças de retaliações, especialmente de fabricantes norte-americanos de equipamentos eletroeletrônicos. Ocorre que os 127 testes de televisão digital realizados no país (entre 1999 e 2000) concluíram por recomendar a adoção do padrão japonês, identificado como de qualidade superior de sinal e viabilidade de recepção móvel. Outra vantagem deste sistema está no repasse da tecnologia industrial sem a cobrança de *royalties*, ao contrário dos demais.

A recomendação pelo padrão japonês é do grupo coordenador dos testes, formado pela Sociedade Brasileira de Engenharia de Televisão e Telecomunicações (SET) e pela Abert (entidades que não aceitam o uso da escolha da modulação de TV digital como barganha comercial), com a participação da Universidade Mackenzie, não representando a posição da ANATEL. O relatório final do grupo Set/Abert (assim como os parciais), ao lado de outras informações, foi submetido a três consultas públicas, entre 17 de fevereiro de 2000 e 12 de abril de 2001. Integrando a terceira consulta pública, foi realizada uma audiência pública, a qual pouco somou, pois foi impossibilitada a apresentação de comentários orais ou posicionamentos sobre o mérito da posição brasileira. A pauta dessa audiência teve como pilar estruturante o documento *Televisão Digital no Brasil*, elaborado pela Fundação Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPqD) e baseado em pesquisa com consumidores finais, emissoras de radiodifusão e indústrias de receptores televisivos (ANATEL, 2001), considerando aspectos técnicos e econômicos do novo sistema e indicando a probabilidade de diversificação de serviços. À medida que toda a sociedade será afetada com a mudança para o patamar digital, deveriam ser incorporadas contribuições dos diversos grupos sociais.

As transmissões digitais regulares devem começar cerca de dois anos após a decisão da

ANATEL. A partir do começo oficial das transmissões haverá um período de cerca de 10 anos de transição, quando as emissoras continuarão com o canal analógico (que depois será entregue) e terão outro digital (pagando pelo uso da frequência) (ANATEL, 2000). O fim da transmissão analógica pode superar (muito) esses 10 anos inicialmente previstos, pois o funcionamento único da televisão digital no país deverá ocorrer quando 90% da população tiver condições de receber seu sinal, por meio de um receptor próprio ou de um conversor (o *set top box*, a ser acoplado externamente ao receptor), cujo preço elevado deve cair conforme aumentar a demanda. Para acelerar o processo de substituição do televisor analógico pelo digital, o Governo Federal já anunciou que vai liberar uma linha de crédito especial ao consumidor final (Zero Hora, 2001). Mas desde o segundo semestre de 2002 há uma operação digital, em São Paulo. A iniciativa envolve Globo, SBT, Record e Bandeirantes, que estão operando uma emissora-piloto de TV digital, com apoio da ANATEL (Brasil, 2002). A iniciativa serve para as empresas associadas ao projeto (que também dividem os custos de infra-estrutura) testar aplicações, produtos, programas, modelos de negócios, técnicas e tecnologias, realizando experiências diversas.

3.5. Os impactos sobre o mercado

Os últimos movimentos do Legislativo referendam, mais uma vez, a constatação de que o novo modelo regulamentar das comunicações no Brasil, surgido dos primeiros movimentos em direção à reestruturação das telecomunicações, já estava essencialmente definido ao final de 2000⁶¹. Salvo modificações fundamentais no entorno político, a partir das eleições gerais de 2002, mudanças importantes só podem ser esperadas como decorrência da introdução e expansão do sistema de televisão digital terrestre. As definições que venham a ser tomadas em relação ao tema influenciarão a evolução das estruturas de mercado vinculadas ao desenvolvimento das comunicações no país. Outras alterações decorrem do Plano Geral de Outorgas (PGO) de Serviço de Telecomunicações, adotado pela ANATEL em 1998 como política para a telefonia no Brasil, através do decreto 2.534.⁶² Por ele, o serviço telefônico ficou autorizado por meio de oito concessões, sendo seis regionais (três herdeiras da infra-estrutura da antiga Telebrás e três *espelho*) e duas nacionais (a Embratel e sua *espelho*, a Intelig) até 31 de dezembro de 2002, data final dos limites ao número de prestadores de telecomunicações (prazo que pôde ser antecipado em um ano, a partir do cumprimento integral das obrigações de expansão e atendimento). Assim, as atuais empresas presentes em qualquer ponto do território brasileiro podem concorrer em todas as áreas.

Também não são previstas alterações fundamentais no mercado brasileiro de televisão.⁶³ Este permanece um bem estruturado mercado oligopolístico, embora a consolidação da TV paga no Brasil, a partir de 1995, tenha contribuído decisivamente para uma relativa perda de audiência da Globo, cuja liderança permanece, com barreiras mais frágeis. Estas reordenações compõem a denominada Fase da Multiplicidade da Oferta da televisão aberta brasileira, marcada por “*um acirramento profundo da concorrência entre as grandes redes*” e “*um incremento da popularização [...], já que se redobram os esforços para captar a atenção do público, ainda que*

⁶¹ Vide capítulo anterior.

⁶² No que se refere às telecomunicações, um quadro geral da situação ao final do processo de reestruturação pode ser visto em Bolaño & Massae (2000a).

⁶³ A situação atual da TV brasileira é descrita em Bolaño (1988). Em 2000, foi lançada uma edição revista e atualizada: Bolaño (2000d). O tema também é tratado em Brittos (2001).

por um período de tempo efêmero” (Brittos, 2000a). Igualmente a TV fechada acabou estruturando-se oligopolisticamente, quando, na metade da década de 90 do século XX, a Globo reforçou sua posição, em detrimento da TVA, apesar da entrada de operadoras independentes. A passagem, na televisão paga, de uma estrutura duopólica para a de um oligopólio diferenciado concentrado, aproxima-a da forma tradicional da TV de massa no país. Essa tendência concreta se contrapõe àquela que poderia ser derivada da pura análise dos impactos econômicos das mudanças técnicas e estruturais segundo o modelo das lógicas sociais da escola francesa da economia da comunicação e da cultura, que apontam, corretamente, para a aproximação da televisão segmentada à lógica dos mercados de edição.

Tampouco se esperam maiores modificações nos mercados de telemática, antes da efetiva instalação da TV digital, especialmente, no curto prazo, se levarmos em consideração a estabilização do sistema em nível global após a crise da Internet de 2000 e a recessão global que inaugurou o século, ameaçando particularmente a debilidade econômica brasileira. Tudo pode mudar com a expansão da televisão digital, pois sua introdução pode representar o ingresso de novos entrantes, além daquelas companhias já atuantes no setor televisivo analógico. Mas a definição sobre isso será possível não só com a edição da normativa sobre televisão digital; é indispensável, ainda, que seja concluído o processo envolvendo a entrada do capital estrangeiro, o que requer não só a edição das leis complementares, mas o real ingresso dos recursos e conhecimentos internacionais. Materializando-se a convergência de serviços, a partir de uma nova estrutura de transmissão, indústrias hoje atuantes sob lógicas sociais concorrentes terão seus interesses aglutinados, aumentando as disputas e as alianças em cada um deles. Os movimentos ocorridos nesse sentido são flagrantes (Bolaño *et al.*, 2003a), ainda que nenhum outro lance espetacular tenha sido observado desde a crise da Internet de 2001.

O que o estudo do momento presente das políticas de comunicação no país salienta, incluindo-se o caminho visível de implantação da televisão digital, é a necessidade de uma regulamentação unificada. Se a TV digital trará tantas conseqüências sobre o modelo televisivo e outros serviços telecomunicacionais, com capacidade para agregar substanciais recursos, uma trilha interessante a ser seguida passa pela modificação simultânea do conjunto da legislação de comunicações, antes da implementação de mais inovações, para preparar o campo para a socialização desses benefícios. Para isso é indispensável um largo debate público, ou melhor, grande o máximo possível, na medida em que o espaço público, hoje, só pode ser verdadeiramente articulado com a abertura dos lugares midiáticos para a informação e a manifestação dos diversos setores da sociedade civil. Isso, no entanto, não é permitido da forma como o macro-setor funciona, restringindo o noticiário sobre o tema e, quando publicizando a questão, não tratando do processo de articulação de interesses, só das decisões. Além do mais, principalmente quando a questão é comunicação, normalmente só pode se manifestar um lado, o representante dos capitais, via de regra aliado com o Estado.

Por isso, a proposta de TV digital da Fenaj, apresentada na consulta pública nº 291, realizada pela ANATEL sobre o tema, em 12 de abril de 2001, representa um enorme avanço. As principais medidas sugeridas pela entidade são definição do termo *configuração do serviço*, ao invés da expressão *modelo de negócio*, para expressar a concepção a respeito da televisão digital no país, como forma de incorporar “*alternativas de programas e serviços de utilidade pública*”; disponibilização do máximo de canais nas faixas de VHF e UHF, sendo, assim, viabilizados “*pelo menos 70 canais*” para esta inovação; implementação do processo digital nos diversos serviços e estabelecimento de uma política pública abrangente amparada em lei, que inclua essas diversas tecnologias (também cabo, DTH, MMDS e, especialmente, radiodifusão sonora), por entender que a recomposição provocada pela digitalização afetará toda a mídia brasileira; busca

de um modelo original para o sistema televisivo digital brasileiro, que busque o equilíbrio entre o aprimoramento da qualidade da imagem e do som e a diversificação de conteúdos; operação das concessões com dois canais (básico e complementar), o que permitiria ao país o acúmulo simultâneo das vantagens dos modelos norte-americano e europeu; e definições sobre a programação, como forma de estimular a produção nacional e oferecer as opções de utilidade pública previstos na Lei do Cabo (Fenaj, 2002).

Assim pode começar a ser equacionado o problema da inserção internacional do país no mercado global de produtos comunicacionais, baixa, em face da enorme potencialidade criativa dos brasileiros, como mostra sua efervescência cultural, e do (grande) tamanho do mercado, o que propicia a circulação de uma quantidade significativa de recursos, apesar da pobreza do país. Considerando-se o vasto campo das comunicações, o Brasil hoje está repleto de *players* internacionais (Telefônica, PT, MCI, Microsoft e AOL/Time Warner são alguns deles). Já as ações internacionais das companhias brasileiras da área são bastante restritas, sendo o principal movimento desenvolvido pelas Organizações Globo. A regulamentação tem um papel importante nisso, a exemplo da telefonia, onde o formato adotado abriu totalmente o mercado brasileiro para atores estrangeiros, mas não buscou viabilizar um agente com capital nacional e inserção transnacional. Aqui novamente é rica a contribuição da Fenaj, quando defende o preparo do país para tornar-se *“um grande exportador de produção audiovisual e de multimídia, realizando uma vocação já demonstrada no mercado de televisão pela alta qualidade e competitividade dos seus produtos, perseguindo objetivos econômicos, de projeção de potência e de posicionamento geoestratégico no Sistema Internacional”* (idem).

Ou seja, a elevada presença internacional da Globo mostra a capacidade do país de exitosamente participar dos mercados culturais, mas, ao mesmo tempo, denota como os recursos foram canalizados para e por um único agente econômico, o que conduz a um quadro em que, no âmbito geral, o espaço brasileiro é pequeno. Isto é mais uma ordem de problema permitido pela concentração dos mercados do Brasil, não só de televisão, mas de praticamente todos os setores comunicacionais, sinteticamente uma decorrência da dinâmica da pouca democracia vigente no campo, tanto na formulação da legislação, quanto na atuação mesma dos operadores. Este raciocínio também demonstra como o estudo a respeito da entrada do capital estrangeiro nas empresas radiodifusoras e jornalísticas não deveria ser feita antes da definição da configuração do serviço televisivo digital que será desenvolvido no país. Por sua vez, é imperioso que a televisão digital seja implantada a partir de um quadro de política comunicacional estimuladora da desconcentração, que incentive a diversidade regional do país, e que – daí a defesa de uma regulamentação com visão total das comunicações – acumule todas as angulações características da convergência tecnológica-empresarial.

IV - O MERCADO DAS COMUNICAÇÕES NO BRASIL E NA ARGENTINA E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA EM MATÉRIA DE COMUNICAÇÃO

A Argentina entrou, em 2001, numa fase de liberação, em que se previa a entrada, em condições vantajosas, do principal grupo de mídia do país (Clarín) no setor mais importante do negócio das telecomunicações, respondendo à entrada, no mercado de TV, da Telefónica, para quem as telecomunicações argentinas representaram uma base interessante para um posicionamento no Mercosul, enquanto não deslanchava a privatização brasileira, que acabou também por beneficia-la. A recente aprovação da emenda constitucional que abre a possibilidade de entrada do capital estrangeiro em até 30% da propriedade das empresas do setor de comunicação no país abre aqui também a perspectiva de estratégias ditas de convergência nos mercados de telefonia e de TV. Nessas condições, a questão da política exterior brasileira em matéria de comunicação, articulada à do modelo de regulação setorial do país, do debate internacional sobre liberalização ou defesa da diversidade cultural, ou do papel do conhecimento e das externalidades na competitividade sistêmica, torna-se crucial. É a partir daí que se deve analisar a suspensão do debate em torno do Livro Verde da Sociedade da Informação no Brasil e o encaminhamento à OMC de uma proposta de liberalização do audiovisual.

No que se refere ao modo de regulação do audiovisual, o Brasil e a Argentina adotam o sistema comercial, dispendo, ambos, de um setor público mais ou menos importante – mas em todo caso sempre minoritário –, do qual pouco se falará aqui. No caso brasileiro, vale mencionar a Lei da TV a Cabo, que incorpora importantes avanços na organização do setor, com a obrigatoriedade de canais legislativos, comunitários e universitários, que podem ser a base, ao lado da radiodifusão educativa tradicional e das rádios comunitárias, de um sistema alternativo, importante para a própria consolidação da democracia.

Deve-se pensar, ademais, que – ao lado do México, da Venezuela, da Espanha e de Portugal – Brasil e Argentina têm uma responsabilidade maior na constituição da grande área geo-lingüística e cultural ibero-americana e que, para tanto, um modelo puramente comercial, como o que existe de forma tão massivamente hegemônica em nossos países, nos coloca em uma posição de total e absoluta desvantagem, como bem sabem nossos irmãos europeus e canadenses, empenhados em construir uma alternativa ao predomínio da cultura de consumo norte-americana.

Justifica-se, assim, plenamente, uma análise comparativa, como a que se pretende realizar, ainda de forma preliminar aqui, dos sistemas de comunicação, em particular audi-visual e telecomunicações, dos dois maiores parceiros do Mercosul. Explícita-se também a necessidade de retomar o velho debate europeu sobre o serviço público, o que não poderá ser feito de forma minimamente satisfatória nos limites deste trabalho, ainda que alguns aspectos do problema sejam explicitados em diferentes momentos.

O ano de 2002 insinua-se como da maior importância para os mercados da comunicação no Brasil. No setor das telecomunicações, inicia-se a segunda fase do processo de reestruturação, enquanto que, no de radiodifusão, acaba de ser aprovada a emenda constitucional que abre a possibilidade de participação do capital estrangeiro em empresas de comunicação no país, com o apoio da imensa maioria dos partidos políticos, inclusive o PT. Como contrapartida, parece que finalmente, após uma década de luta do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, será constituído o Conselho de Comunicação previsto na Constituição de 1988.

As conseqüências dessas mudanças – no que se refere aos impactos concretos sobre os mercados e à correlação de forças entre os diferentes agentes hegemônicos – não podem ser vislumbrados ainda. Ademais, vivemos uma situação de crises simultâneas que tornam a arena mais movediça: crise das telecomunicações em nível global, após a conclusão dos processos de reestruturação na maioria dos países, continuidade da crise da Internet, crise de financiamento da televisão brasileira, no momento mesmo em que se discute a questão da TV digital. O caos econômico enfrentado pela Argentina neste momento, por outro lado, não aconselha previsões tampouco para aquele país, que entra também na segunda fase processo de reestruturação (liberalização) das telecomunicações em 2001.

Assim sendo, evitarei aqui avançar na discussão sobre o que ocorrerá a partir de 2002. Ainda que os elementos estruturais centrais para essa discussão sejam apresentados, a prudência exige que se aguardem as decisões estratégicas, mais ou menos imponderáveis, dos diferentes atores hegemônicos atuantes nos mercados em exame ou entrantes potenciais, antes de se tirar conclusões. Por esse motivo, o artigo se constituirá de apenas duas partes. Na primeira, serão apresentados alguns elementos do quadro, bastante mais complexo, dos setores do áudio-visual e das telecomunicações no Brasil, assim como na Argentina, privilegiando esta última, na medida em que informações bem mais detalhadas sobre o caso brasileiro podem ser encontradas em textos de minha própria autoria, citados na bibliografia. Na segunda parte, serão levantados outros elementos, vinculados desta vez ao tema da política externa brasileira em matéria de comunicação. O que articula as duas partes, aparentemente bastante independentes, é o fato de que, no conjunto, fornecem aqueles elementos centrais para pensar os caminhos da convergência econômica entre os setores do audiovisual e das telecomunicações no Mercosul.

4.1. O mercado

Os economistas têm discutido com insistência o tema das externalidades, entre as quais, na perspectiva de uma economia política crítica da informação, da comunicação e da cultura, especial importância deve ser dada à questão do conhecimento e da diversidade cultural. O setor do audiovisual é um bom exemplo disso.

“La expanssi3n y diversificaci3n de nuevas opciones audiovisuales (televisi3n digital, todas las modalidades de TV de pago, DVDs, etc.), que han sido hechas posibles por la digitalizaci3n, est3 ya trayendo nuevas demandas de productos culturales audiovisuales. Los pa3ses latinoamericanos deben generar la capacidad para cubrir una parte importante de esa demanda al interior de cada uno, a fin de no tener que cubrirla principalmente en los mercados externos. Para que se genere la competitividad externa, se necesita crear un ambiente competitivo interno” (Sanchez, 2000b, p. 43).

O problema é justamente o de criar esse ambiente numa indústria tradicionalmente concentrada. A análise de Enrique Sanchez, sobre o caso mexicano, a esse respeito, aplica-se como uma luva ao Brasil:

“Se puede argumentar – y con raz3n – que Televisa es un gigante ‘global’ de la industria ... Sin embargo, una empresa no necesariamente constituye – o debe constituir – todo un sector econ3mico. Ni el monopolio ni el duopolio – como el

que actualmente predomina en la televisión mexicana por aire – son estructuras de mercado que conduzcan al desarrollo de múltiples opciones de producción y distribución de los bienes culturales, por las ‘barreras de entrada’ que se imponen a posibles nuevos competidores ... Para conformar un sector audiovisual pujante se requiere el desarrollo de una estructura competitiva; sí, quizás a partir de algunos pocos consorcios fuertes, pero también y principalmente de un buen número de empresas independientes que compitan entre sí y con las grandes por los diferentes segmentos del mercado” (Sanchez, 2000a, p. 83).⁶⁴

A conclusão vem logo adiante:

“México necesita generar una mayor competencia al interior del país, en la producción y en las posibilidades de transmisión/distribución/exhibición del audiovisual, para lograr mayor competitividad internacional por parte de sus industrias culturales audiovisuales, especialmente para conseguir una posición de relativa mayor equidad en los intercambios con el vecino del norte, como lo intenta hacer desde hace tiempo e lotro socio ‘menor’: Canadá. Esto implica que se deben multiplicar las empresas televisivas y cinematográficas. Se debe propiciar que más compañías y grupos concurren a la producción de programas y películas, independientemente de las que se encargan de la distribución/transmisión/exhibición, tal como ocurrió históricamente en Estados Unidos y se está buscando que suceda en la Comunidad Económica Europea y en Canadá. La competencia y la competitividad, suponemos, podrían tender a elevar la calidad y quizás la variedad de géneros con los que se podría contender en los mercados, por los públicos internos y externos. Pero ésto también podría significar un proceso de desconcentración y descentralización de un potencial recurso de poder, como son los medios de difusión. Esto significa la posibilidad de creación de redes regionales y empresas locales de producción en la provincia mexicana, que sin soslayar la potencial riqueza cultural que nos puede llegar por la vía del componente importado de la programación televisiva y cinematográfica, partan de y refuercen la riqueza cultural y las identidades internas: locales, regionales y nacionales. Deben instrumentarse políticas que generen un sector audiovisual competido hacia el interior, en el que de ser posible se separen las fases de producción, distribución y exhibición, y competitivo hacia el exterior. Por otra parte, tales políticas públicas deben anticiparse hacia las fuertes tendencias hacia la convergencia tecnológica y económica” (idem, p. 85).

Cito este longo trecho porque está perfeitamente de acordo com a perspectiva que venho defendendo na análise das telecomunicações e do audiovisual no Brasil. Os processos chamados de desregulamentação, a privatização das telecomunicações e a mudança estrutural profunda por

⁶⁴ “Por ejemplo, en Estados Unidos, las 7 ‘grandes’ empresas productoras del audiovisual, agrupadas en la Motion Picture Association of America (MPAA), compiten por los mercados tanto nacionales como internacionales con las más de 130 compañías ‘independientes’, agrupadas en la American Film Marketing Association (AFMA) ... También en el [plano] de la distribución ... hay bastante mayor competencia en Estados Unidos que en México. Por ejemplo, hay por lo menos cuatro grandes redes (networks) de televisión abierta (Fox, CBS, ABC, NBC), además de por ejemplo las que transmiten en español (Univisión y Telemundo) y una miríada por cable, MMDS, satélite tradicional y satélite directo a casa (DTH)” (Sanchez, 2000a, p. 83).

que vêm passando, e ainda passarão, os dois setores em foco no país ainda não foram adequadamente analisados na perspectiva de uma trajetória tecnológica e organizacional própria que tem, por sua vez, claras implicações espaciais. Essa perspectiva é básica para a compreensão do conjunto. O sistema Telebrás, por exemplo, tal como ficou constituído, no período do regime militar, à imagem e semelhança do modelo europeu, mas apresentando, em relação a este, novidades interessantes, como a autonomia gerencial, já nos anos 60, da empresa pública, a separação dos correios, o sistema de autofinanciamento, que colocava uma parte significativa do capital nas mãos do público em geral, esse sistema caracterizava-se, do ponto de vista da sua organização interna, por uma centralização e hierarquização extremas, de um lado, e pela centralidade do elemento técnico na tomada de decisões.

O modelo do tripé colocava a transmissão e a pesquisa e desenvolvimento nas mãos do sistema estatal, enquanto que o conceito europeu de “campeão nacional” na produção de equipamentos é substituído pelo de um conjunto de empresas oligopolistas multinacionais, implantadas no país, privilegiadas nas compras do setor público, em troca da internalização do progresso técnico. Do ponto de vista da questão regional, o sistema estava fundado na existência de uma empresa pública em cada estado da federação, ligada à *holding* Telebrás. A Embratel, *carrier* de longa distância vinculada ao sistema, também está presente em todos os Estados. Esse modelo de articulação nacional/regional passa por uma modificação significativa nos anos 80, durante o governo de transição de José Sarney, com uma politização exacerbada, não apenas no que se refere à política tarifária, que deteriorou de forma importante a situação do conjunto do sistema, mas também, e principalmente no que nos interessa, na nomeação da direção das teles, deixada a cargo da negociação entre os políticos locais, sob o comando do governador do Estado, a quem passa a caber, de fato, a indicação do presidente da companhia.

No caso das telecomunicações, a reforma brasileira é determinada no essencial pelos mesmos fatores que impulsionaram aquelas de outros países latino-americanos. A opção do governo, na segunda metade dos anos 90, no entanto, foi diferente e sua característica fundamental é a fragmentação da Telebrás e a rearticulação regional das teles, aliada à privatização e abertura à concorrência. O impacto dessa reforma, constituindo toda uma nova estrutura de mercado, com profundas alterações nas relações entre matriz e filial, a introdução de novas tecnologias, tudo vem no sentido de uma transformação profunda do sistema, na qual a questão regional adquire um papel central, e o problema da convergência (econômica) ganha uma relevância maior.

No mercado de televisão, onde 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, mais uma vez, 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. 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, atesta o sucesso do modelo, do ponto de vista econômico, mas esconde o fracasso do sistema educativo estatal, impedido de concorrer no mercado (situação que começa a alterar-se lentamente nos anos 80), e das emissoras locais, essencialmente limitadas à condição de retransmissoras.

Num momento, como o citado por Sanchez, em que se exige do país um ambiente competitivo rico e diversificado para fazer frente às novas exigências impostas pelo sistema global, percebe-se que, mesmo do ponto de vista econômico, o modelo é extremamente frágil,

visto que a concentração das capacidades inovadoras nas mãos de um ou poucos capitais individuais reduz brutalmente a capacidade de resposta do país.

Na Argentina, o primeiro canal de televisão privado, o 9, surge em 1960, em concorrência aberta com o estatal, e até então único, canal 7, de quem retira boa parte do quadro artístico, oferecendo salários mais elevados, numa estratégia semelhante àquela que adotaria a TV Excelsior no Brasil quando da sua entrada, em 1962. Logo em seguida viriam o 13 (1960) e o 11 (1961). Nos três casos, houve uma associação de capitais nacionais com interesses norte-americanos. Assim, o canal 9 nasce ligado à NBC, o 11 à ABC e o 13 à CBS e ao grupo Time-Life – o mesmo que se associaria à Globo no Brasil, quando da sua entrada em 1965, provocando um intenso debate no Congresso Nacional, que só acabaria com o fim do acordo em função do reconhecimento da ilegalidade da situação, em 1967. No caso argentino, a solução foi assim resumida por Ricardo Horvath:

“Apesar de que – pela Lei de Radiodifusão e sua posterior regulamentação através do Decreto n. 5.490 de julho de 1965 – estava especificado que as licenças outorgadas para a emissão de imagens por televisão não poderão ser cedidas nem transferidas total ou parcialmente ..., isto foi violado na prática e em 1964 o canal 9 passou às mãos do senhor Alejandro Romay mediante um acordo com os antigos permissionários e com a própria NBC. Transferências semelhantes se realizaram na década de 70 quando o canal 13 passou às mãos da Editorial Atlântica (família Vigil) e o 11 à Editorial Sarmiento (Héctor Ricardo Garcia)” (Horvath, 1986, p. 59).

Fica assim nacionalizada, por cima da lei, a televisão argentina. O processo de estatização posterior também é insólito. Segundo Horvath, foi o baixo nível da concorrência e as conseqüências polêmicas a respeito que determinaram o fim da TV privada na Argentina, passando, pouco a pouco, o governo a controlar o conjunto das emissoras de TV sem, contudo, instalar-se um sistema estatal como aquele que existia na Europa, por exemplo.⁶⁵ Sobre a situação da TV no período dos governos militares, Diego Portales destaca a seguinte afirmação de Jorge Noguera:

“Na televisão, os quatro canais da capital, em poder do Estado, competiram encarniçadamente ... trata-se de um conflito inter-forças, já que o canal 11 dependia da aeronáutica, o canal 13 da armada e o 9 do exército, enquanto que ATC canal 7 tinha o apoio da presidência da nação. À frente de cada um desses canais figurava um oficial de cada uma dessas forças” (Portales, 1986, p. 74).

Em 1980, é introduzida a TV a cores, que redundará num nível elevado de endividamento dos canais 9, 11 e 13 o qual, aliado aos déficits operacionais, reduzirá, segundo Portales (op. cit., p. 74), o seu atrativo para os investidores privados, tornando praticamente inócuo o Decreto-lei 22.285, do mesmo ano, que

⁶⁵ *“E assim foram transcorrendo os anos entre julgamentos, querelas, recriminações, disputas, acusações entre uns e outros, mostrando o verdadeiro significado da livre concorrência em televisão, até que, sem se dar conta, chegou o vencimento das concessões e todos perderam o que tinham ... A televisão privada morreu sozinha”* (Horvath, 1986, p. 63). Mais adiante, afirmará o autor: *“fala-se muito do fracasso do rádio e da TV estatais. Tal fracasso na Argentina não existe porque nunca existiram o rádio e a TV estatais. Como já dissemos, sempre foram governamentais. E são o rádio e a TV oficialistas os que fracassaram sempre”* (idem, p. 112).

“sentaba las bases para una futura privatización de la prestación de los servicios, en tanto aseguraba al gobierno militar la posibilidad de mantener un férreo control sobre los contenidos. Los temores de la dictadura crear un frente mediático opositor generaron que la ley tuviera un marcado carácter antimonopólico, al prohibir a los propietarios de medios gráficos la participación en empresas de radiodifusión. Salvo esta cuestión, de suma importancia, el resto del articulado respondía a los intereses de los propietarios de medios” (Mastrini et al., 1999, p. 139).⁶⁶

Horvath discute algumas das irregularidades, denunciadas por concorrentes, parte dos políticos e a imprensa, nos poucos processos de concessão realizados pelos militares a partir de 1981. Em 1984, Raul Alfonsín suspende os processos de concessão ainda não concluídos. Mas o novo presidente, segundo Mastrini e seus colegas, por falta de vontade política e pelos condicionamentos a que estava submetido o novo regime, aliado à oposição dos empresários do setor, não foi capaz de modificar substancialmente a legislação dos meios e muito menos de introduzir uma nova política de comunicação no país. Manteve-se, portanto, aquela situação de indefinição tão bem descrita por Diego Portales, na seguinte passagem:

“A única constante histórica significativa na televisão Argentina é a presença permanente do canal 7 como um canal estatal com acesso ao financiamento publicitário. Todos os demais aspectos variaram em diversas ocasiões: o número de canais, os proprietários, as formas da presença estrangeira, a legislação, as políticas culturais. Essa grande instabilidade das regras básicas de funcionamento da televisão pode ser um fator explicativo do pobre desempenho dessa indústria num país com um importante desenvolvimento cultural em quase todos os gêneros para se ter uma boa televisão” (Portales, 1986, p. 76 e seg.).

Uma nova estrutura do sistema de televisão na Argentina só virá à luz após a chegada ao poder de Carlos Menem, em 1989, e a Lei de Reforma do Estado (n. 23.696), que abrirá o caminho para a reestruturação também do setor de radiodifusão, modificando aqueles artigos da lei 22.285/80 que impediam a formação das chamadas concentrações multi-mídia, permitindo a entrada dos grandes grupos editoriais, especialmente Clarín (sócio principal de Artear) e Atlántida (integrante do grupo Telefé), que passarão a controlar os canais 13 e 11, respectivamente.

No ano seguinte, será a vez das telecomunicações, com a privatização da Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel), dividida em duas, uma abrangendo parte da cidade de Buenos Aires e a região norte do país e outra, a outra parte da capital e a região sul. Esta última passou a ser controlada por um grupo liderado pela France Telecom, enquanto a região sul ficou a cargo da espanhola Telefónica, associada ao Citibank, Techint e Banco Rio de Argentina, formando a Compañía de Inversiones en Telecomunicaciones (COINTEL S. A.). Ambos os conglomerados começaram a operar em dezembro de 1990, em regime de monopólio nas suas

⁶⁶ O fracasso da privatização durante o governo militar, segundo esses autores, estaria ligado a vários fatores, entre os quais destacam *“la lógica totalitaria del control de los medios, la oposición de los propietarios de los medios gráficos y el acortamiento de los plazos políticos a partir de la derrota de Malvinas”* (Mastrini et al., 1999, p. 139).

respectivas áreas, e associadas através da Telecomunicaciones Internacionales de Argentina (TELINTAR S. A.) na área internacional.

A posição hegemônica da Telefónica – que se repete também no Brasil, onde adquiriu, entre outras coisas, a parte mais cobiçada da antiga Telebrás, a Telesp – é vista por Luis Albornoz e seus colegas como parte de uma estratégia nacional espanhola, muito mais ampla:

“Desde mediados de la década del 80, las estrategias de recomposición de relaciones que España desplegó sobre sus ex-colónias americanas permitieron a varias de sus empresas desarrollar una capacidad de lobby que resultaría fundamental en algunas áreas. En el marco de los convenios de cooperación firmados durante el gobierno del Dr. Alfonsín (1983-89), la empresa estatal de telefonía española, Telefónica de España, logró acuerdos para intervenir en la modernización de ENTel y estuvo a punto de asociarse con el Estado argentino en el management de la empresa. En 1989, cuando el gobierno de Carlos Menem decide privatizar ENTel, la posición de interlocutor privilegiado de Telefónica resultó clave” (Albornoz et al., 1999, p. 48).

Esta referência à Telefónica Internacional (TISA) é importante porque ela se tornará em seguida um dos principais atores do país também no audiovisual, dominado inicialmente – após a privatização de 1989 – pelo grupo Clarín, surgido em 1945, no setor de jornais, e que já entrara no ramo da radiodifusão com a privatização limitada dos anos 80, *“comprando a través de testafieros Radio Mitre, una de las rádios capitalinas de mayor audiencia”* (idem, p. 45). Com a aquisição do canal 13, o grupo passa a expandir-se rapidamente e, já em 1992, entra para o negócio da TV a cabo, adquirindo Vídeo Cable Privado, uma pequena empresa de Buenos Aires, que passará a chamar-se Multicanal. Uma associação com seus futuros competidores (Telefónica e Citibank) lhe garantirá um crescimento meteórico a partir de então na área de TV segmentada:

“En cinco años se convirtió en el principal operador del mercado argentino, con una facturación anual de 250 millones de dólares ... A fines de 1997, la tercera gran empresa de TV por cable del país, Video Cable Comunicaciones (VCC) ... fue vendida en partes iguales a sus competidores: Multicanal y Cablevisión. El 1 de julio de 1998 ambas se repartieron sus 670.000 abonados ... Según estudios recientes, Multicanal es hoy la principal proveedora de televisión por cable tanto en la Argentina como en América Latina con más de un millón de abonados. A diferencia de otros grupos nacionales, Clarín no realizó alianzas que lo subordinaran a otro socio. Así, buscó financiamiento en el mercado financiero otorgando el 90% de sus activos como garantía de créditos y presionó al Congreso para la sanción de una ley de radiodifusión que detuviera el avance de los capitales extranjeros en el sector y que no permitiera el ingreso de las telefónicas a la radiodifusión” (idem, p. 45).

Em 1995, no entanto, essas pressões tiveram que ser suspensas, tendo em vista os interesses da Telefónica, especialmente, pelo setor. Mas o próprio Clarín também entrará no mercado de telecomunicações, em 1994, com 25% da primeira empresa de telefonia celular do país, a Compañía de Teléfonos del Interior (CTI), em associação com a GTE e a Lucent

Technologies.⁶⁷ Em 1998, o governo sanciona um Plano de Liberalização das Telecomunicações que demonstra o poder de lobby do grupo Clarín:

“Diseñado con el objetivo de ‘fortalecer a los operadores nacionales instalados’, según declaraciones del Secretario de Comunicaciones, Germán Kamerath, dispone el ingreso de dos nuevos prestadores al servicio de telefonía a partir de noviembre de 1999. Los consorcios deben ser liderados por empresas conformadas por operadores de tv por cable ... , operadores de telefonía móvil con experiencia internacional y operadores independientes del servicio básico telefónico. Esto permite, en la práctica, el ingreso de Clarín a través de CTI y Multicanal al negocio de la telefonía” (idem, p. 47).

O ingresso do Citibank no mercado de comunicações da Argentina decorre de uma estratégia, adotada em 1990, de troca de títulos da dívida externa por ações de empresas privatizadas em diferentes setores da economia (papel e celulose, siderurgia, hotelaria, distribuição de gás, frigoríficos e telecomunicações). O primeiro passo foi a participação, em 20% no consórcio COINTEL, acima referido, em associação com a Telefónica. Em 1992 é criado o Citicorp Equity Investments (CEI), cujas atividades passarão a concentrar-se sobre três ramos das comunicações: telefonia, distribuição de sinais e produção de conteúdos.

Em 1994, o Congresso Nacional, com base na reforma constitucional do mesmo ano, ratifica o Tratado de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos, assinado com os Estados Unidos em 1991, pelo presidente Menem, o que permitirá o ingresso da CEI na radiodifusão. Em 1998, após a ruptura da associação com Clarín na Multicanal (em 96), a compra de Cablevisión e de outros serviços de TV a cabo, aberta, rádios e revistas, o grupo chega à segunda colocação no setor de TV a cabo no país (idem, p. 50 e seg.). Mas o investimento mais importante da CEI, segundo os autores, foi a associação com a Atlántida Comunicaciones (Atco) – em que a família Vigil (antiga proprietária) ficou com 40%, a CEI e a TISA, com 30% cada –, que lhe garantiu a participação na Editorial Atlántida, nas rádios Continental e FM Hit, de Buenos Aires, e na Telefé, canal 11. Logo em seguida, em janeiro de 98, o grupo se expande para Córdoba e Rosário, as duas cidades mais importantes do interior e, em 1999, modifica a sua composição acionária, com a entrada do fundo Hicks, Muse, Tate & Furst (HMT&F), que adquiriu parte das ações do Citibank e preparava-se para comprar parte das da família Wertheim (idem, p. 53).⁶⁸

Assim, o mercado argentino de televisão será dominado por dois grandes grupos (Clarín e CEI-TISA), ambos com fortes ligações com o setor de telecomunicações e um apoio do Estado, que demonstra, segundo os autores, *“la constitución de una nueva fracción hegemónica que combina – mediante la propiedad de los medios – tanto la capacidad de acumulación de capital económico como la creación de poder emisor”* (idem, p. 54). Vale citar a conclusão que fazem a esse respeito:

“En el origen de las actuales políticas, encontramos a cada uno de los grupos operando en diferentes sectores del mercado que se desarrollan sincrónicamente.

⁶⁷ O grupo disputa ainda, com vantagens, o mercado de TV satelitária: possui 51% do capital da Galaxy Entertainment Argentina, associada à Hughes (General Motors) e ao grupo venezuelano Cisneros

⁶⁸ Note-se que *“HTM&F comparte Iberoamérica Media Partners com el Grupo Cisneros, socio de Clarín en la explotación de tv satelital, a través de la empresa Galaxy Entertainment Argentina”* (Albornoz et al., 1999, p. 53).

Uno, el de las telecomunicaciones, donde participan los capitales extranjeros que ingresaron al país a partir de la privatización de las empresas en manos del Estado; el otro, el de la radiodifusión, controlado por los grandes operadores nacionales de multimedios. Dichos desarrollos, sujetos siempre a una estrecha relación con el Estado, pueden ubicarse en una direccionalidad signada por la convergencia con diferentes orígenes y sentidos. Por un lado, CEI-TISA, interlocutor del gobierno desde la posición que le otorgaba su poder económico, termina por adicionar los medios de producción simbólica que potencian su capacidad de presión. Por otro, el privilegiado Grupo Clarín y su capacidad de lobby – sostenida no tanto en su poder económico sino en su poder de generar la agenda política y modelar la opinión pública – se transforma en protagonista económico. Si bien en sus orígenes como multimedia Clarín no constituía un grupo económico relevante, hoy se encuentra entre las 10 empresas con mayor facturación del país” (idem, p. 53).

A bela análise dos autores explicita, no seu conjunto, tanto as mudanças no modelo de regulação do audiovisual e das telecomunicações no país, quanto a evolução da estrutura de mercado – hoje praticamente duopólico – da televisão comercial na Argentina, apontando as vantagens cruciais que as empresas nele situadas têm no novo processo a ser implementado a partir da aprovação dos decretos 264-66/98, de “Liberalização das Telecomunicações”, que pretendem criar um “novo eco-sistema da convergência”, ao eliminar os entraves à prestação de serviços cruzados da Lei de Radiodifusão e do decreto de privatização da ENTel.

Comparando-se a situação dos mercados de televisão no Brasil e na Argentina, verifica-se uma tendência comum de convergência entre audiovisual e telecomunicações. No caso argentino, onde a privatização das telecomunicações é mais antiga, tendo havido uma opção pela manutenção de um monopólio privado em cada uma das duas regiões em que se dividiu o país no momento da privatização da telefonia fixa, entra-se em 2001 em uma nova fase, de liberação do mercado, em que se prevê uma entrada, em condições vantajosas, do principal grupo de mídia do país no setor mais importante do negócio das telecomunicações, respondendo, por assim dizer, à entrada do principal grupo estrangeiro desse setor na área de televisão. Aqui seria necessário avaliar, tendo em vista as características dos atores envolvidos, até que ponto este último movimento decorre de uma estratégia industrial, voltada para o mercado de televisão e das novas mídias, e até que ponto reflete um movimento puramente especulativo.

Em todo caso, não se pode desvincular a primeira opção de uma estratégia maior, voltada para o conjunto da América Latina. Nesse sentido, o mercado argentino teria sido uma base interessante para um posicionamento no Mercosul, enquanto a privatização brasileira não deslanchava. Hoje a Telefónica encontra-se solidamente instalada nos dois maiores mercados do Cone Sul, reforçando a argumentação de Mastrini e seus colegas em trecho citado acima. Sua entrada no mercado brasileiro de televisão de massa, no entanto, iria de encontro às barreiras político-institucionais que as empresas lá instaladas mantiveram por décadas, até a metade deste ano de 2002. O mesmo não ocorre com a TV segmentada, onde os capitais internacionais têm entrado com facilidade, em associação no mais das vezes com capitais locais importantes (Bolaño, 2003). Esses dois mercados são dominados hoje pela Globo, que perdeu para a própria Telefónica, como vimos anteriormente, a possibilidade de assumir uma posição importante no setor de telecomunicações.

Este último se apresenta muito mais complexo no Brasil, visto que, desde o início, o governo optou por um modelo duoplástico e bastante mais fragmentado, ensejando a entrada de

um número muito maior de empresas no país. Espera-se, com isso, na fase de liberalização iniciada em 2002, uma concorrência muito mais acirrada, o que de fato ainda não vem ocorrendo, pelos motivos apontados na nota introdutória a este artigo, que nos impedem de fazer maiores projeções.

Assim, se, na Argentina, a convergência tende a fazer confrontar-se em cada mercado do setor das comunicações os dois principais blocos de capital envolvidos (não encontramos na bibliografia citada referência à estratégia da France Télécom, mas é significativo o fato dela não ter tomado posição no Brasil até o momento), no caso brasileiro, essa concorrência só virá a ocorrer de forma significativa no próprio mercado da Internet, como vem acontecendo hoje com a entrada tanto da Globo quanto da Telefônica na oferta da chamada Internet rápida, em concorrência com os provedores tradicionais e com a Internet gratuita (Bolaño & Vasconcelos, 2000). Mas aí também outros competidores já se insinuam e as indefinições de ordem tecnológica tampouco nos permitem fazer prognósticos.

4.2. As políticas

A aprovação da emenda constitucional que abre a possibilidade de participação do capital estrangeiro em empresas de comunicação no Brasil é um marco histórico na evolução do modelo brasileiro de regulação das comunicações⁶⁹, promovendo uma mudança dramática em relação a décadas de exclusividade para o capital nacional no setor de radiodifusão, fruto do movimento mais recente de globalização das indústrias culturais, que levou a uma derrota inédita de um setor tradicionalmente protegido da burguesia nacional, obrigado agora a associar-se, por pressão do mercado, com as grandes empresas oligopolistas internacionais.

É verdade que uma brecha nesse sentido já havia sido aberta na própria Lei do Cabo de 1995, que permitia a participação do capital estrangeiro na propriedade das empresas, em até 49%, e principalmente na regulamentação por portaria das tecnologias posteriores de TV segmentada, que não respeitou aquela determinação legal, permitindo que a propriedade estrangeira de emissoras de DTH ou MMDS fosse de até 100%, fato que acabou muniando o recente projeto do senador Ney Suassuna, sob o argumento da duplicidade de normas, de extensão da regra dos 100% para toda a TV paga.

Mas os jornais e as emissoras de rádio e televisão abertas, assim como o sistema financeiro e o setor de construção civil, sempre foram área privilegiada de uma certa burguesia nacional. A aprovação da PEC 5/2002, alterando o artigo 222 da Constituição Federal, aprovada com o apoio de todos os partidos, exceto o PDT, foi fruto de um acordo que pôs fim, em poucos meses, a um debate de sete anos, graças a uma mudança radical de posição por parte da Globo, para quem o aporte de recursos externos passou a ser mais importante que a defesa que a regra anterior representava para a sua posição hegemônica frente a concorrentes financeiramente mais frágeis.

Em última análise, a mudança explicita a atual situação de crise aberta pela expansão da televisão segmentada e de outras mídias, como a Internet – que têm a capacidade de atrair uma parcela crescente da população de interesse do mercado publicitário – e pelo avanço da concorrência internacional trazido por esses novos setores e, sobretudo, pela implantação generalizada do paradigma da digitalização e os elevados investimentos que ela supõe. Mais uma vez, a produção legislativa referenda os compromissos previamente pactuados entre os atores hegemônicos.

⁶⁹ Vide capítulo II.

Mas nada disso afetará de forma fundamental os conteúdos que são oferecidos para a população brasileira nos canais da TV aberta ou paga, já extremamente internacionalizados, sobretudo estes últimos. No caso da TV aberta, mesmo desconsiderando o importante problema da internacionalização da programação infantil, o elevado índice de nacionalização da programação brasileira mascara o fenômeno da importação de formatos, que tem se acentuado recentemente, quando o negócio dos direitos de autor passa a ser cada vez mais importante quando comparado com o da importação de programas, dadas as próprias características do meio e da expansão da TV paga e do paradigma da segmentação, consoante às atuais tendências de desenvolvimento do capitalismo.

O fato é que, ao contrário do que ocorre com a propriedade, nunca houve no Brasil uma política nacionalista em relação aos conteúdos, como, aliás, nunca houve concretamente no país uma preocupação com a regulação dos conteúdos em geral. Ainda que em alguns dos mais avançados dos nossos instrumentos legais a questão da produção regional e independente ou da programação cultural e educativa estivessem presentes, o seu resultado prático pode ser considerado praticamente nulo em termos históricos.

O próprio debate sobre o assunto praticamente deixou de existir no país a partir dos anos 80, sem nunca ter sido seriamente retomado, em contraste com o que ocorre em nível internacional, onde o liberalismo dos EUA, que pretendem incluir a cultura nos acordos da OMC, se opõe à tese européia, amplamente aceita no resto do mundo, da “exceção cultural”. O direito dos povos a não apenas preservar a sua cultura local e nacional, mas também apresentá-la e divulgá-la através dos canais e mecanismos mais amplos, aparece, para estes últimos, como um direito fundamental e condição básica de sobrevivência na chamada Sociedade da Informação, que se constrói globalmente pela ação decidida dos diferentes Estados nacionais, sendo a defesa da diversidade cultural tão importante e vital como a da biodiversidade para o futuro humano.

É nesse sentido que devemos interpretar, por exemplo, como parte dos acordos do Mercosul, a ação dos governos dos quatro países membros, que firmaram, a 3 de fevereiro de 1996, na cidade de Canela, um Protocolo de Integração Cultural que propõe a elaboração de programas e projetos regionais no âmbito da cultura, estimulando a co-produção e o intercâmbio; ações conjuntas na área do patrimônio cultural; intercâmbio e capacitação de recursos humanos; circulação de pessoas e bens culturais; promoção de eventos regionais; formação de bancos de dados e articulação dos sistemas de suporte informático aos organismos culturais; pesquisas sobre temas históricos e culturais comuns e harmonização das legislações.

Para execução desses objetivos, que têm como premissas a importância da integração cultural para a integração econômica e a consolidação da democracia, a necessidade de se garantir liberdade de circulação de pessoas e bens culturais no interior do mercado comum e de “*preservar y difundir el patrimonio cultural de la región con el objeto de afianzar su identidad, respetando asimismo las diversidades subregionales*”, foi definida uma sistemática de programas executivos semestrais, aprovados nas reuniões de Ministros da Cultura,⁷⁰ para ações concretas a serem coordenadas pelas máximas autoridades competentes em cada um dos países membros, em consulta com os organismos competentes das suas chancelarias.⁷¹

⁷⁰ Ficou estabelecido também que as Comissões Técnicas criadas pelo Memorando de Entendimento firmado em Buenos Aires, a 15 de março de 1995, no marco da primeira reunião técnica especializada de cultura, reunir-se-iam 30 dias depois e 45 dias antes das reuniões dos ministros, a fim de garantir o funcionamento do acordo.

⁷¹ Na décima reunião de ministros da cultura, por exemplo, realizada em Buenos Aires, no dia 22 de junho de 2000, com a participação do Chile como país associado, foi decidido, entre outras coisas, implementar o projeto “Las industrias culturales: incidencia económica y sociocultural, intercambios y políticas de integración regional”. Os

Anita Simis avalia da seguinte forma os resultados alcançados até o momento:

“en la perspectiva de agrandar el mercado para los filmes brasileños, se han discutido mucho las posibilidades del Mercosur en el plano de las industrias culturales, pero nada se ha concretado aún. Para los libros y las artes plásticas ya no hay tanta burocracia u obstáculos tributarios. Pero para el cine no hay protección ni incentivos a la producción; entre los países miembros del Mercosur hay diferentes legislaciones laborales y barreras aduaneras que impiden, por ejemplo, que se importen equipos por un corto tiempo, para la realización de una película, sin que se paguen tasas aduanales” (Simis, 1998, p. 13).⁷²

Não se deve esperar muito no curto prazo, portanto, dos acordos do Mercosul, visto pelos autores do Livro Verde da Sociedade da Informação no Brasil, por sua vez, como “uma importante iniciativa de países latino-americanos”, diante da tendência mundial de formação de blocos e mega-mercados regionais, objetivando

“contribuir para um ambiente de integração e cooperação entre os países membros, permitindo-lhes maior intercâmbio e dinamismo econômico e tecnológico, bem como promover a solidariedade entre os povos da região e o desenvolvimento social e cultural. As novas tecnologias de informação e comunicação são estratégicas nesse esforço, pois constituem um dos elos básicos na quebra das barreiras espaço-temporais, facilitando a comunicação e o intercâmbio regional em todas as áreas de atividades e contribuindo para a intensificação do comércio na região” (MCT, 2000, p. 8).

Na página anterior, a questão da cooperação internacional é posta no bojo de uma discussão sobre pesquisa e desenvolvimento:

“A capacitação para orientar escolhas tecnológicas e para o efetivo domínio de algumas tecnologias-chave requer uma cadeia de investimento e de conhecimento que se traduz numa matriz de competência ampla e diversificada. Para estar apto a acompanhar a rapidez do desenvolvimento da base técnico-produtiva mundial, o país deve ainda manter uma política consistente de investimento em recursos

antecedentes, principais resultados e desdramatizações, até o momento (maio de 2002) desse projeto da maior importância, inclusive sua articulação com o projeto do Convênio Andrés Bello, que reúne países do grupo andino com objetivos semelhantes de quantificação das atividades culturais, vide Getino (s/d).

⁷² Segundo a autora, “los cineastas han propuesto la creación de un fondo para el desarrollo de proyectos audiovisuales, una cartera de coproducción de proyectos y la celebración de acuerdos entre los ministerios de relaciones exteriores de los países miembros, con vistas a facilitar la importación, exportación, distribución y exhibición de películas en salas de cine y canales de televisión, en una integración de mercados que significaría un potencial de 200 millones de espectadores al año” (Simis, 1998, p. 13). No concernente ao tratamento aduaneiro para circulação de bens culturais, o Brasil baixou, em 5 e 6 de março de 1998, respectivamente, a Portaria Interministerial 43 e a Instrução Normativa 29, da Secretaria da Receita Federal. Provavelmente, a autora não chegou a considerar esses instrumentos no artigo citado, publicado no México em maio do mesmo ano. De qualquer forma, parece que a sua avaliação acima citada permanece ainda válida.

humanos, de modernização da infra-estrutura científico-tecnológica de apoio à integração universidade-empresa e de ativa cooperação internacional” (MCT, 2000, p. 7).

Esses dois trechos localizam bem o problema da necessidade de definição de uma estratégia internacional do Brasil em matéria de comunicação, dando a devida ênfase para a colaboração latino-americana e no interior do Mercosul, em particular. Infelizmente, o Livro não retoma essa importante questão no capítulo sobre conteúdos, apesar da clareza com que coloca, ao apresentar justamente a questão do marco regulatório, por exemplo, o problema das relações internacionais e a necessidade de uma estratégia nacional:

“Com a lentidão das negociações dos acordos internacionais, estarão se formando novas barreiras entre os países, em função de regulamentações adotadas unilateralmente e do estabelecimento de padrões de fato. Compatibilização de padrões tecnológicos, leis de proteção aos consumidores e autores, regimes de tributação de bens e serviços são alguns dos pontos em negociação que ganham complexidade em função do caráter transterritorial das transações na Internet. Nesse contexto, é importante ampliar o debate interno no Brasil, para definir estratégias e interesses próprios e respaldar o encaminhamento dessas questões nos fóruns internacionais” (idem).

O trecho é particularmente feliz porque aponta, ainda que implicitamente, para a complexidade da questão regulamentar, que envolve, com sabemos, temas próprios das leis da informática e do debate sobre as políticas industrial e de desenvolvimento, das leis de incentivo à cultura, dos direitos autorais, etc, tudo isso numa situação em que a expansão da Internet e do projeto global de Sociedade da Informação favorece os países de maior peso no cenário internacional. Ademais, os autores reconhecem a importância do debate interno para criar um consenso em relação aos interesses nacionais, visando a negociação internacional em torno da regulamentação do setor.

A própria existência do Livro Verde seguia essa lógica, abrindo a possibilidade de ação da sociedade civil e dos diferentes atores interessados em pressionar por avanços efetivos no modelo brasileiro de regulação das comunicações, o que, lamentavelmente, nunca chegou a ocorrer. Ao contrário, o governo brasileiro, além de paralisar o processo que deveria levar à redação do Livro Branco da Sociedade da Informação, de acordo com a boa tradição européia, engajou-se, em matéria de políticas de comunicação, numa operação de salvamento das empresas do setor de televisão que inclui não apenas a aprovação, no legislativo, da PEC do capital estrangeiro, mas também um vultoso empréstimo do BNDES à Globocabo, recebido como um escândalo nos meios jornalísticos e empresariais.⁷³

⁷³ Segundo a revista Carta Capital, a operação de socorro à Globo, cuja dívida total atingiria os US\$ 1,3 bilhão, “pode custar ao BNDES R\$ 284 milhões. Disso, R\$ 125 milhões em debêntures de 1999 o banco troca por ações (...) Há três anos o BNDES já entrara com outros R\$ 284 milhões. No total, sem ser feita a conta real-dólar de 1999, e incluindo um financiamento de outros R\$ 220 milhões em 1997, desde então a parceria com o BNDES rendeu à Globo R\$ 639 milhões. Fora penduricalhos: R\$ 58 milhões para o parque gráfico em 1998, outros R\$ 12 milhões para o Projac em 2001” (Carta Capital, 2002). A operação mais recente foi vista como um escândalo pelos concorrentes da Globo e pela imprensa pelo fato de ter ocorrido às vésperas da votação da emenda ao artigo 222 da Constituição Federal (dando à empresa de Roberto Marinho condições consideradas privilegiadas num futuro

Assim, sem o prometido debate interno, sem uma desejável política industrial do audiovisual que privilegiasse a desconcentração do sistema, a produção regional e independente, a diversidade cultural e, com ela, a disseminação do conhecimento e, portanto, o incremento da competitividade sistêmica do país na área, sem repensar adequadamente a política de regulação do audiovisual e das comunicações, o Brasil concentrou seus esforços no salvamento de empresas oligopolistas em dificuldades e, no plano internacional, propôs, em 9 de junho de 2001, uma comunicação sobre o audiovisual na OMC, com uma tripla finalidade:

“a) promover la liberalización progresiva de este importante sector y asegurar al mismo tiempo la autonomía de los gobiernos para preservar y promover la identidad cultural y la diversidad cultural; b) contribuir a los debates sobre los mejores medios para lograr este objetivo, incluso mediante la consideración de sistemas de subvención y mecanismos de defensa comercial; y c) contribuir al aumento de la participación de los países en desarrollo en el comercio de servicios” (OMC, 2001, p. 1).

A posição brasileira parte de uma crítica às duas perspectivas acima citadas (liberal e defesa da exceção cultural):

“A nuestro parecer, ninguna de esas dos posiciones es acertada. Por un lado, el argumento de la ‘excepción cultural’, aparte de carecer de base en las disciplinas del AGCS, no parece tener en cuenta el hecho de que los productos y servicios culturales forman parte de una industria de clara importancia económica y comercial de la que el sector audiovisual es el segmento más dinámico, de interés por otra parte para las exportaciones de algunos países en desarrollo. Por otro lado, no puede negarse que los servicios audiovisuales desempeñan una importante función en la transmisión y difusión de ideas y valores culturales, que es un objetivo fundamental de las políticas nacionales de muchos países” (idem, p. 2).

A posição brasileira, ao contrário, é de *“promover la liberalización progresiva del sector de manera que se creen en él oportunidades de acceso efectivo a los mercados para las exportaciones de los países en desarrollo sin afectar al margen de flexibilidad de los gobiernos para realizar sus objetivos de política cultural como lo estimen apropiado”* (idem, p. 3). Segundo o documento, a AGCS (Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços) teria os meios para garantir essa liberalização *“sin perder la autonomía para reglamentar con el fin de promover objetivos de política cultural”* (idem).⁷⁴ Mesmo assim, o documento defende a adoção de instrumentos adicionais, especialmente para a produção e distribuição cinematográfica, como a possibilidade de aceitação de subvenções, enfatizando que *“a este respecto, deberán tenerse*

processo de negociação para a entrada de sócios estrangeiros) e poucos meses antes das eleições presidenciais, no momento exato em que ocorriam os acontecimentos que levaram ao rompimento da aliança PMDB/PFL.

⁷⁴ *“Además de reconocer el derecho de los Miembros, especialmente de los países en desarrollo, de reglamentar y establecer nuevas reglamentaciones con el fin de realizar los objetivos de sus políticas nacionales, el AGCS permite exenciones de la obligación de trato NMF⁷⁴ y prevé una gran flexibilidad para la consignación en listas de los compromisos por parte de los países, dado su sistema de consignación ‘por indicación expresa’, de lista positiva, y su disciplina en materia de trato nacional ‘negociable’”* (OMC, 2001, p. 3).

debidamente en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo” (idem, p. 2). E mais:

“Ahora bien, además de las consideraciones económicas, tal vez las subvenciones no basten para promover y proteger determinados tipos de producción nacional en la esfera de la producción y distribución de películas cinematográficas. En este caso el mercado mundial se caracteriza por lo general por una estructura oligopolística, dominada por unas cuantas empresas importantes. Se plantea también la cuestión de la fijación de precios de transferencia resultante de la comercialización en el mercado dominante. Los productos audiovisuales se colocan muchas veces a precios de ‘dumping’ en los mercados extranjeros, ya que la mayor parte del costo de producción se ha recuperado ya en el mercado interno del país de producción. Ello crea una situación de competencia desleal que tiene por efecto el desplazamiento de la producción interna de los teatros y otros medios de suministro (televisión de red, televisión por cable, vídeo doméstico, medios electrónicos). Esta situación parecería requerir el establecimiento de mecanismos de defensa comercial apropiados (por ejemplo, disciplinas antidumping específicas) para el sector audiovisual” (idem, p. 2).

A proposta, então, encaminhada ao Conselho de Comércio de Serviços (CCS) é assim formulada:

“El Brasil propone: (i) Que los Miembros contraigan compromisos específicos en el sector de los servicios audiovisuales teniendo en cuenta los objetivos enunciados en el artículo IV del AGCS (Participación creciente de los países en desarrollo). A este respecto, deberá prestarse especial atención a los servicios audiovisuales en los que tengan mayores posibilidades los países en desarrollo, por ejemplo (pero no exclusivamente) los servicios de televisión (...) (ii) Que, en su serie de reuniones extraordinarias, el CCS inicie un debate sobre sistemas de subvención encaminados a lograr objetivos de las políticas nacionales en materia de promoción y preservación de la identidad cultural y la diversidad cultural (...) (iii) Que, en su serie de reuniones extraordinarias, el CCS inicie un debate sobre las disposiciones en materia de defensa comercial y/o competencia (...) necesarias para abordar las prácticas comerciales desleales y/o las prácticas comerciales restrictivas en el sector” (idem, p. 4).

Sem entrar na análise do conteúdo específico, bastante simples, da proposta, vale notar que a sua própria existência acabou gerando especulações sobre os verdadeiros interesses do Brasil na área, visto que, de um total de 144 membros da OMC, apenas outros dois (a Suíça e, evidentemente, os EUA, que têm um interesse declarado na liberalização do setor) propuseram uma comunicação sobre o audiovisual. A crítica que se faz à estratégia brasileira é que ela vem, de fato, ao encontro dos interesses dos EUA, na medida em que, ao reconhecer a legitimidade da OMC no trato da questão cultural, abre um precedente que poderá levar, mesmo aceitando a proposta de manutenção de formas de subsídios e de políticas nacionais, a uma liberalização

ainda maior no futuro, constituindo-se, portanto, em ameaça efetiva para as políticas de defesa das indústrias culturais nacionais e da diversidade cultural.

Até hoje, o Brasil, como a metade dos membros da OMC, não assumiu nenhum compromisso de liberalização no setor cultural no quadro da AGCS, ainda que o recente processo de abertura das empresas de comunicação ao capital estrangeiro, acima citado, aponte para uma possibilidade efetiva de oferta brasileira nesse sentido. O cronograma da OMC para a liberalização do comércio de serviços prevê a apresentação de demandas iniciais de engajamento específico até o dia 30 de junho de 2002 e ofertas iniciais até 31 de março de 2003. Quanto mais o tempo urge, maiores serão as pressões americanas para que os diferentes países se comprometam com metas específicas de liberalização. O Brasil, ao aceitar explicitamente e propor (à sua maneira) a liberalização, será certamente um dos alvos privilegiados dessas pressões, inclusive pelo peso que tem na OMC e pela liderança que pode exercer em relação a outros países da América Latina.

Além do fato de que a proposta brasileira pode fazer parte de uma estratégia mais ampla, visando vantagens em outras áreas, ao demarcar uma posição diferenciada para o país no processo global de negociação sobre a liberalização dos serviços, cabe perguntar que atores internos poderiam beneficiar-se da liberalização proposta pelo Brasil para o setor áudio-visual. Sabemos que a competitividade do país na área é questionável, na medida em que se resume hoje basicamente ao domínio, compartilhado com outras importantes empresas latino-americanas, de um segmento do mercado de exportação de produtos de ficção televisiva – como é o das telenovelas – por uma única empresa nacional, que controla de forma extremamente centralizada a capacidade interna de criação. Todo o longo período de predomínio da Globo no país, iniciado já na segunda metade dos anos 60, tem-se caracterizado por uma política de centralização da produção que tem impedido o desenvolvimento de uma efetiva competitividade sistêmica para o país na área (Bolaño & Melo, 1999).

A solução desse problema passa longe das políticas de salvamento acima mencionadas e, mais ainda, de uma política de liberalização como a que se presume o país virá a adotar em futuro próximo. Muito mais importante seria a adoção de uma política industrial para o audiovisual, capaz de disseminar a capacidade (econômica, financeira e de conhecimento) de produção e difusão de conteúdos locais, regionais e independentes (Bolaño, 2003), aliada a uma política de inclusão digital e de universalização do acesso aos novos meios por parte das mais amplas camadas da população, reforçando o mercado interno na área e contribuindo para o enriquecimento e a diversidade cultural do país, fontes primárias da competitividade (Bolaño & Sicsù, 2000), que tão poucos têm tido a capacidade de explorar, dadas as características centralizadoras do sistema comercial brasileiro de televisão e a promiscuidade que o modelo de regulação atual enseja nas relações entre interesses políticos e econômicos nacionais e regionais no setor, ainda que alguns instrumentos interessantes no sentido da democratização das comunicações estejam presentes em elementos específicos desse modelo, como é o caso da Lei do Cabo ou da própria Constituição Federal de 1988.

GLOSSÁRIO

➤ **A**

Account

Pode ser traduzido por CONTA ou ACESSO. Para que se possa efetuar o acesso à Internet cada usuário deverá ter o seu ACCOUNT em um Provedor de acessos.

Acesso Múltiplo por Divisão de Código (CDMA)

Técnica de transmissão digital utilizada em sistemas de radiocomunicações. Consiste na transmissão de sinais por espalhamento espectral em que os usuários utilizam a mesma faixa de frequências durante todo o intervalo de tempo. No sistema telefônico móvel celular permite que um grande número de usuários acessem simultaneamente um único canal da Estação Radiobase sem interferências.

Acesso Múltiplo por Divisão de Tempo (TDMA)

Técnica de transmissão digital utilizada em sistemas de radiocomunicações. Em um sistema telefônico móvel celular com padrão TDMA vários móveis se revezam, no tempo, na transmissão/recepção sob a mesma frequência compartilhada.

Adaptador

Uma placa instalada em um computador para possibilitar comunicação com a rede. Também chamado de NIC - Network Interface Card.

Aglomerado Celular (Cluster)

Conjunto de Células, com números pré-determinados, onde é utilizado a totalidade dos canais de controle e voz designados ao Sistema de Telecomunicações Móvel Celular, sem que haja reuso desses canais.

Altura da Antena sobre o Nível Médio do Terreno (HNMT)

Altura do centro de radiação da antena em relação ao nível médio do terreno.

Advanced Mobile Phone Service (AMPS)

Padrão de Telefonia Móvel Celular analógico, adotado pelo Brasil.

Anonymous FTP

Método usado para se conectar a sites FTP no mundo. Chama-se FTP Anônimo porque qualquer pessoa pode fazer um log-on usando como nome do usuário "anonymous" (anônimo) e dando seu endereço de e-mail como senha.

Applet

Aplicação desenvolvida em Java que chega ao seu computador através de uma página WWW. Uma Applet será executada em um diretório criado temporariamente enquanto a página estiver ativa e dificilmente será um transmissor de vírus.

Advanced Research Projects Agency Network (ARPAnet)

O governo americano fundou em 1969 a ARPAnet, que utilizava uma tecnologia conhecida como packet-switch (troca de pacotes). No início apenas quatro laboratórios estavam ligados à rede. Posteriormente várias universidades e empresas passaram a integrar a rede e com o advento das melhorias e com o surgimento do protocolo [IP](#), surgiu então a [Internet](#).

Área de Abrangência

Área geográfica delimitada pela Agência Nacional de Telecomunicações, na qual a prestadora do SMC deve explorar o serviço, nos termos do Contrato de Concessão ou Termo de Autorização.

Área de Cobertura

Área geográfica em que uma Estação Móvel pode ser atendida pelo equipamento rádio de uma Estação Radiobase.

Área de Concessão

Área geográfica delimitada pela Agência Nacional de Telecomunicações, na qual a Concessionária de SMC deve explorar o serviço, nos termos do contrato de concessão, observando a regulamentação pertinente.

Área de Controle

Área geográfica em que o SMC é controlado por uma determinada Central de Comutação e Controle.

Área Local

Espaço geográfico fixado pela Concessionária de STP, em função de critérios técnicos, independente de divisão político-geográfica.

Área de Localização

Área na qual uma Estação Móvel pode movimentar-se sem ser necessária a atualização dos registros de localização, podendo conter uma ou várias áreas de cobertura.

Área de Mobilidade

Componente de Plano de Serviço, que:

- a) corresponde a Área Geográfica que é considerada como referência para aplicação dos itens "Adicional por Chamada" e "Deslocamento" de Planos de Serviço;
- b) é estabelecida de forma independente dos limites geográficos da Área de Concessão da Concessionária de SMC, podendo ser contínua ou não; e
- c) pode ser diferenciada entre os Planos de Serviço da Concessionária de SMC.

Área de Mobilidade (Plano de Serviço Pré-Pago)

Componente de Plano de Serviço Pré-Pago que:

- a) corresponde à área geográfica, que é considerada como referência para aplicação dos itens "Adicional por Chamada" e "Deslocamento" de Plano de Serviço;
- b) é estabelecida de forma independente dos limites geográficos da área de abrangência da prestadora do SMC, podendo ser contínua ou não;
- c) pode ser diferenciada entre os Planos de Serviço Pré-Pagos da prestadora do SMC;

- d) pode estar associada a uma Área de Tarifação quando da habilitação do terminal do usuário do Plano de Serviço Pré-Pago; e
- e) pode estar associada a uma Área de Registro.

Área de Numeração Fechada

Área de prestação de serviços públicos de telecomunicações em que todos os assinantes a ela pertencentes, podem se comunicar digitando apenas o Número de Assinante, excetuando-se o caso de chamada automática local a cobrar.

Área de Registro

Área de localização na qual uma Estação Móvel é registrada por ocasião de sua habilitação no SMC, parte integrante do Contrato de Tomada de Assinatura do Assinante do SMC, referência para o cálculo do valor das chamadas destinadas ao Assinante.

Área de Serviço

Conjunto de Áreas de Cobertura, podendo conter uma ou várias Áreas de Controle, em que Estações Móveis têm acesso ao SMC e na qual uma Estação Móvel pode ser acessada, sem conhecimento prévio de sua exata localização, inclusive por um usuário do Serviço Telefônico Público.

Área de Sombra

Área dentro de uma área de serviço, onde a intensidade do sinal é significativamente reduzida, portanto degradando ou mesmo impossibilitando a comunicação.

Assinante Visitante

Assinante responsável pela Estação Móvel Visitante.

Assinatura

Item de Plano de Serviço, correspondente ao valor devido pelo Assinante à Concessionária de SMC, por ter ao seu dispor o SMC sob as condições previstas no Plano de Serviço ao qual, por opção, está vinculado.

Assinatura (Plano de Serviço Pré-Pago)

Item do Plano de Serviço Pré-Pago correspondente ao valor a ser cobrado opcionalmente ao usuário do Plano de Serviço Pré-Pago pela prestadora do SMC, pelo fato do mesmo ter a seu dispor o Serviço Pré-Pago no SMC sob as condições previstas no Plano de Serviço Pré-Pago ao qual, por opção, está vinculado. O usuário do Plano de Serviço Pré-Pago, ao ativar os seus primeiros créditos, estará automaticamente concordando com este item sem a necessária formalização por escrito.

Asynchronous Digital Subscriber Line (ADSL)

Método recente para transmissão de dados. Sua possibilidade de operar com velocidades até 6 Mbps fazem-na suportar serviços de broadcast em tempo real e serviços de vídeo interativo pré-gravados. Suas principais aplicações são: video on demand, broadcast entertainment video, distance learning, CD quality music on demand e assymetric data transmission.

Ativação

A ativação da Estação Móvel do Assinante habilita-lo-á ao imediato e pleno uso do SMC.

Asynchronous Transfer Mode (ATM)

Padrão CCITT para transmissão onde diferentes tipos de informação (voz, vídeo e dados) são convertidos para pequenos pacotes de tamanho uniforme. ATM é uma tecnologia orientada para conexões, usada tanto em ambientes LAN(Local Area Network) quanto WAN (Wide Area Network).

ATM Fórum

Organização que desenvolve e define os padrões [ATM](#). Os membros participam de comitês para votar nas especificações ATM. Os membros de auditoria recebem documentação técnica e de marketing.

Audio Video Interleave Window (AVI)

Formato de arquivo que armazena som e vídeo interpostos.

➤ **B**

Banda Passante (Bandwidth)

É tipicamente usada para especificar a quantidade de dados que podem ser enviados em um canal de comunicação.

Backbone

Backbone corresponde à via principal por onde trafegam os dados da [Internet](#). É composta por conexões telefônicas de alta capacidade, microondas, lasers e fibras ópticas, além de satélites e redes conectadas.

Baseband

Esquema de transmissão no qual o bandwidth completo - ou a capacidade de transmissão - de um meio (por exemplo cabo coaxial) é usado para trafegar um único pulso digital, ou sinal, entre múltiplos usuários. Devido ao fato de sinais digitais não serem modulados, somente um tipo de dado pode ser transmitido a cada vez. Contrasta com broadband.

Basic Encoding Rate (BER)

Regra para codificar unidades de dados descrita no ANS.1; igualmente, taxa de erro de bit, ou a taxa de bits recebidos com erro.

Basic Rate Interface (BRI)

Porcentagem de bits em uma transmissão recebidos com erro.

B Channel

Em ISDN, canal de 64 Kbps full duplex para transmissão de dados.

Bits por Segundo (BPS)

É o menor número de bits transmitidos a cada segundo. É utilizado como uma unidade de medida que indica a velocidade de transferência de informações em uma rede.

Broadband Integrated Services Digital Network (B-ISDN)

Tecnologia desenvolvida para multimídia. Os dois modos de transmissão são: ATM (Asynchronous Transfer Mode e STM (Synchronous Transfer Mode).

Browsers

Programas como o Netscape Navigator e o Internet Explorer, que servem para navegação pela Internet. São capazes de exibir páginas de hipertexto e multimídia como som, texto, gráficos e assim por diante.

Bytecode

É o formato dos programas Java gerados após o processo de compilação. Um Bytecode será interpretado e executado por um Runtime localizado na própria máquina.

➤ **C**

Cabo de Fibra Ótica

Meio de transmissão que utiliza fibra de vidro ou de plástico em vez de fios de cobre, para transportar sinais de dados ou voz. O sinal é colocado na fibra através de pulsos (modulação) de luz de um laser ou de um LED (light emitting diode). Por causa de sua alta bandwidth e baixa suscetibilidade a interferência, o cabo de fibra ótica é usado em aplicações com muito volume ou suscetíveis a ruídos.

Cache

Área reservada normalmente pelos browsers para armazenar as últimas páginas Web acessadas, para agilizar o acesso à rede e assim reduzir o tempo de conexão. Existe cache de Memória e cache de Disco. O Netscape é um browser que possui os dois tipos de cache, já o Internet Explorer só possui o cache de disco identificado como Folder.

Campus Area Network (CAN)

Rede que provê interconectividade entre andares de um prédio e/ou prédios em uma área geográfica confinada, como um campus ou parque industrial.

Canal

Par de frequências utilizadas para as comunicações celulares – uma das frequências é utilizada para a transmissão de Estação Radiobase para a Estação Móvel e a outra para a transmissão da Estação Móvel para a Estação Radiobase .

Canal B

Em ISDN, canal para envio de dados full duplex com taxa de 64 Kbps.

Canal Adjacente

Canal afastado de mais ou menos 30 kHz em relação ao canal considerado.

Canal de Controle

Canal utilizado para a transmissão de informação de controle digital, da Estação Radiobase para a Estação Móvel e vice-versa.

Canal de Voz

Canal utilizado para a transmissão de conversação, além de outros sinais como supervisão, sinalização e dados, da Estação Radiobase para a Estação Móvel e vice-versa.

Cartão Adaptador

Placa de circuitos ou outro hardware que provê a interface física às redes de comunicação.

Célula

Canal utilizado para a transmissão de conversação, além de outros sinais como supervisão, sinalização e dados, da Estação Radiobase para a Estação Móvel e vice-versa.

Célula

Região geográfica, dentro de uma área de localização, iluminada por uma Estação Radiobase.

Central de Comutação e Controle (CCC)

Conjunto de equipamentos destinados a controlar o sistema que executa o SMC e a interconectar o sistema que executa o SMC à rede pública de telecomunicações ou a qualquer outra rede de telecomunicações, na forma da regulamentação vigente.

Chamada Fixo-Móvel

Chamada originada por Assinante ou usuário do Serviço Telefônico Público destinada a Assinante do SMC.

Chamada Inter-Redes

Chamada, de âmbito interior ou internacional, entre assinantes do Serviço Móvel Celular, ou, entre Assinante do Serviço Móvel Celular e Assinante ou Usuário do Serviço Telefônico Público, envolvendo o uso de Redes de mais de uma Entidade.

Chamada Móvel-Fixo

Chamada originada por Assinante do SMC destinada a Assinante do Serviço Telefônico Público.

Chamada Móvel-Móvel

Chamada realizada entre Assinantes do SMC.

Ciberespaço ou Cyberspace

Expressão criada para simbolizar todo o mundo virtual das redes de computadores, no qual circulam todo tipo de informação.

Cliente/Servidor

Modelo de sistemas distribuídos que traz o poder de processamento à estação de trabalho, onde os usuários ("clientes") acessam recursos dos servidores.

Código de Central

A identificação de uma central local dentro de uma Área de Numeração Fechada cujo formato é [XYZ], no caso da numeração a 7 (sete) dígitos ou [XYZW], no caso da numeração a 8 (oito) dígitos.

Código Nacional

A identificação de uma Área de Numeração Fechada da rede pública de telecomunicações ou de um acesso a um serviço com abrangência nacional, cujo formato é [AB].

Compressão

Redução no tamanho do arquivo para diminuir o bandwidth ou espaço necessário para transmissão e armazenamento.

Concentrador

Dispositivo que serve como um concentrador de cabos em uma rede com topologia estrela. Algumas vezes pode referir-se também a um dispositivo contendo múltiplos módulos de equipamentos de rede.

Concessionária de SMC

Entidade que explora o SMC em uma determinada Área de Concessão conforme os termos da regulamentação pertinente e do contrato de concessão.

Concessionária de STP

Entidade que explora o Serviço Telefônico Público (STP).

Consultative Committee for International Telegraph and Telephone (CCITT)

Organização internacional que desenvolve padrões de comunicação como Recomendação X.25.

Cracker

É um indivíduo que tenta acessar sistemas de computadores sem autorização. Geralmente é malicioso, e ao contrário do "Hacker" ele tem sempre uma segunda intenção quando quebra o sistema.

Criptografia

Processo que transforma arquivos normais em arquivos codificados de acordo com uma chave secreta, com a finalidade de mantê-lo em segurança. Muito usado na Internet para assegurar que os seus dados não sejam lidos por ninguém que você não deseje.

➤ D**D Channel**

Canal ISDN full duplex 16 Kbps (taxa básica) ou 64 Kbps (taxa primária).

Demodulação

Contrário de modulação; processo de leitura de dado de uma onda de transmissão modulada.

Deslocamento

Item de Plano de Serviço, correspondente ao valor, por unidade de tempo, devido pelo Assinante à Concessionária de SMC, na chamada recebida fora dos limites da Área de Mobilidade, definida no Plano de Serviço a que o Assinante está vinculado.

DETRAF

Documento de Declaração de Tráfego e de Prestação de Serviços.

Dial-up

Acesso discado. Para acessar e navegar pela Internet é necessário que o usuário possua um computador, modem e uma linha telefônica, e um software de comunicação que permita efetuar a ligação com o provedor de acesso.

DNS

Sigla para Domain Name Server, servidor de nomes de domínio. É basicamente um computador/software que converte os endereços com letras em endereços IP, os quais mostram os caminhos para os dados pela rede.

Domínio (Domain)

Todo site tem o seu nome de domínio. Por exemplo, o site netuno.com.br é o domínio da NetUno.

Download

Quando você transfere um arquivo de algum lugar da rede para o seu computador, você está fazendo um download.

DTH

Significa *direct to home*, direto para casa.

➤ **E**

E1

Termo de uma facilidade usada para transmitir dados através de uma rede de telefonia a uma taxa de 2.048 Mbps. O equivalente europeu do T1.

E3

A TAXA DE TRANSMISSÃO MAIS ALTA GERALMENTE DISPONÍVEL NA INFRAESTRUTURA DIGITAL EUROPEIA (34 MBPS).

EMPRESA EXPLORADORA DE TRONCOS INTERESTADUAIS E INTERNACIONAIS

Entidade autorizada a explorar industrialmente o serviço de transporte integrado de telecomunicações, constituído pela operação dos circuitos portadores comuns que interligam os centros principais de telecomunicações.

E-Mail

Abreviação de Electronic Mail, correio eletrônico. É o recurso que permite a troca de mensagens pela rede. Também é tratado como o endereço pessoal de alguém na rede.

E-mail address

É o endereço para onde será enviada uma mensagem.

Encryption

Sistema de codificação de informações para que não possam ser lidas por qualquer pessoa sem a rotina de descodificação. O melhor meio para criptografar e-mails é o PGP, Pretty Good Privacy.

Endereço IP

É o endereço real de uma máquina na Internet. Consiste em uma série de números separados por pontos. Cada máquina conectada à rede tem um endereço IP. Os Domain Name Servers servem então para relacionar os endereços "com letras" com o endereço IP.

Entidade

Nome genérico que designa uma Concessionária de STP, uma Concessionária de SMC, ou Empresa Exploradora de Troncos Interestaduais e Internacionais.

Entidade Credora

Entidade a qual é devido valor, pelo uso de sua Rede na realização de uma Chamada Inter-Redes.

Entidade Destino do DETRAF

Entidade para a qual, a Entidade Emissora do DETRAF, elabora o documento.

Entidade Devedora

Entidade que deve valor à Entidade Credora, pelo uso de Rede desta última, na realização de uma Chamada Inter-Redes.

Entidade Emissora do DETRAF

Entidade responsável pela emissão do DETRAF

Estação Móvel

Estação do Serviço Móvel Celular que pode operar quando em movimento ou estacionada em lugar não especificado.

Estação Móvel Local

Estação Móvel que se encontra em sua Área de Registro.

Estação Móvel Visitante

Estação Móvel que se encontra em Área de Registro distinta daquela a que pertence.

Estação Radiobase (ERB)

Estação fixa de SMC usada para radiocomunicação com estações móveis.

Eudora

Programa que permite enviar e receber mensagens. Normalmente ele é utilizado em conjunto com o Trumpet, software para efetuar a conexão com o seu provedor de acesso.

Exploração Industrial de Linha Dedicada

Modalidade de exploração industrial de serviço de telecomunicações em que uma Concessionária de Serviço Telefônico Público ou a Empresa Exploradora de Troncos Interestaduais e

Internacionais fornece a qualquer Exploradora de Serviço de Telecomunicações, mediante remuneração preestabelecida, Linha Dedicada com características técnicas definidas, para prestação, por esta última, de serviços a terceiros.

Exploração Industrial de Serviços de Telecomunicações

Forma particular de exploração em que uma entidade exploradora de serviços de telecomunicações fornece seus serviços a outra entidade exploradora. Mediante remuneração preestabelecida, para prestação, por esta última, de serviços a terceiros.

E-ZINE

São revistas on-line disponíveis na InterNet. O nome vem de "Eletronic Magazine".

➤ F

FAQ - Frequently Asked Question

São arquivos contendo as "Perguntas Mais Frequentes" sobre um determinado assunto. Eles ajudam na elucidação de dúvidas e na iniciação dos novatos, e são encontrados na InterNet.

“Finger”

Uma ferramenta bastante útil usada para, por exemplo, checar se certa pessoa está ligada em uma rede, esteja onde estiver. Conta também as pessoas que estão conectadas em um domínio, último horário de login e outras informações úteis. Uma vez que o finger presta muita informação sobre a rede, alguns administradores de rede não disponibilizam informações via finger, para manter a segurança do sistema.

Firewall

É um sistema de segurança. Costuma ser utilizado para proteger a rede do acesso de usuários não cadastrados no sistema. O Firewall é o servidor que intermedia todo o fluxo de pacotes de e para um site. Ele é capaz de determinar o que cada usuário pode estar "enxergando" e utilizando.

Flame

Mensagem ofensiva enviada por e-mail.

Fractional

T1

Serviço de comunicação para WANs que disponibiliza ao usuário uma parcela de um circuito T1 que tenha sido dividido em 24 canais separados de 64 Kb; fractional E-1 na Europa.

Frame

Frame corresponde a uma divisão dentro da área de apresentação de um browser, permitindo a visualização de duas ou mais páginas de forma simultânea. Essas regiões possuem movimentos independentes, podendo ser manipuladas de forma individual.

Frame Relay

Interface de grande performance para redes de troca de pacotes; considerado mais eficiente que o X.25, o qual deverá substituir. A tecnologia frame relay trabalha com comunicações dinâmicas que tenham requisitos de troca instantânea de bandwidth.

Frame Relay Fórum

Organização voluntária composta de representantes, produtores, provedores de serviços, organizações de pesquisa e usuários de Frame Relay. Similar em seu propósito ao ATM Forum.

Freeware

Software distribuído gratuitamente. O autor do software mantém os direitos autorais o que impede a modificação do software por outros.

FTP

Sigla para File Transfer Protocol, protocolo de transferência de arquivos. É uma ferramenta utilizada para copiar e transferir arquivos de uma máquina a outra na Internet. O processo de FTP anônimo é muito utilizado e disponível em muitos servidores. Para fazer FTP anônimo não é necessário estar cadastrado no servidor.

➤ **G**

Gbps - Gigabits per Second

Bilhões de bits por segundo. Unidade de medida para transmissão de dados.

Gateway

Um dispositivo que conecta redes que normalmente não se comunicam, permitindo a transferência de informação de uma para outra.

Gopher

É um serviço de informações não gráfico baseado em menus, que podem incluir serviços externos com TelNet e FTP, permitindo a pesquisa ou consultas em base de dados. Este programa cliente / servidor não requer um tipo especial de terminal ou capacidade gráfica. Atualmente é muito pouco utilizado, pois vem sendo substituído pelo browser.

Graphical Interchange Format(GIF)

Formato Gráfico para Troca. É um dos dois formatos de imagens utilizados em páginas Web. O outro formato é o JPEG. Uma imagem GIF é montada utilizando uma tabela de cores básicas. Esta tabela permite trabalhar em muitas resoluções gráficas, apesar de estar limitada a 256 cores.

➤ **H**

Habilitação

Item de Plano de Serviço, correspondente ao valor devido pelo Assinante à Concessionária de SMC no ato da ativação de sua Estação Móvel.

Habilitação (Plano de Serviço Pré-Pago)

Item do Plano de Serviço Pré-Pago correspondente ao valor a ser cobrado opcionalmente ao usuário do Plano de Serviço Pré-Pago pela prestadora do SMC no ato da ativação da sua estação móvel. O usuário do Plano de Serviço Pré-Pago ao ativar os seus primeiros créditos estará automaticamente habilitado sem a necessária formalização por escrito.

Hacker

Também conhecidos por "Piratas da Rede", são curiosos ou profissionais de informática que empregam seu tempo livre tentando burlar sistemas de segurança que fazem parte da Internet e dos provedores. Fazem isso por simples desafio, para fazer brincadeiras e, até mesmo, para prejudicar as empresas das quais burlam a segurança.

"Handoff"

Ação de transferir uma Estação Móvel de um canal de voz para outro.

Header

Ou cabeçalho. Parte de um e-mail com informações sobre quem a enviou e para onde vai.

Hiperlink / Hipermídia

São as palavras e/ou figuras que aparecem em destaque nas páginas na Web que levam a outros lugares na rede. Pode também fazer tocar um som, carregar um arquivo e assim por diante. Nesses casos normalmente referenciados como links de hipermídia.

Hipertexto

As páginas que aparecem na janela dos Browsers são resultado de código em hipertexto. Essas páginas podem conter texto em diferentes tamanhos e estilos, figuras e, o que as define como hipertexto, a capacidade de levar, de forma não linear a outro lugar no sistema, através de um conjunto de hiperlinks, como o que acabou de ver dez palavras atrás.

History

Todos os browsers guardam uma lista das últimas páginas visualizadas. Esta lista de páginas é conhecida como History.

“HIT”

Quando alguém vê uma página Web, um "hit" é registrado pelo sistema onde a página está armazenada.

HomePage

Página principal de um site ou de um conjunto de páginas interligadas. Nome utilizado também para definir uma página, que é um conjunto de figura, som, imagem, texto, vídeo e hipertexto.

Host

É um computador que possui uma maior capacidade de processamento e de armazenamento que os demais, onde são centralizados processos e informações. No caso da Internet, há um host no provedor de acessos ao qual o usuário se conecta e passa a usufruir dos serviços daquele provedor.

Hotlist

Lista de sites preferidos em antigos navegadores Web. Hoje são mais conhecidos como bookmarks.

Href

Código HTML (tag) que indica o endereço para o qual um link conduz quando selecionado.

HTML (HyperText Markup Language)

Linguagem padrão de programação que permite criar e publicar documentos multimídia na Web conhecidos como páginas. Conjunto de códigos especiais acrescentados a um texto para formatação e criação de links para outras páginas.

HTTP (Hyper Text Transfer Protocol)

Método de transferência de arquivos na Internet, pelo qual documentos Web são transferidos pela rede. Quando tentamos acessar documentos padrão HTML, a URL começa com http://, o que indica o tipo do documento a ser carregado.

Hubs

Ou concentradores, são equipamentos utilizados em redes, que permitem a distribuição do tráfego de informações dentro da rede.

➤ I**IEEE (Institute of Electrical and Electronic Engineers)**

Organização profissional que define padrões de redes. Padrões de LAN da IEEE são os padrões predominantes para redes locais atualmente, incluindo protocolos similares ou virtualmente equivalentes ao Ethernet e Token Ring.

Início de Operação Comercial do Serviço

Data (dia, mês e ano) em que as contas de serviço de Assinante começam a ser faturadas regularmente pela Concessionária.

Interconexão

É a ligação entre redes de Concessionárias de SMC, de Concessionárias de STP e de Empresa Exploradora de Troncos Interestaduais e Internacionais com o fim de cursar o tráfego entre suas redes, para realizar a comunicação entre usuários.

Interface

Conexão entre dois sistemas ou dispositivos. Na tecnologia de roteamento, uma conexão de rede.

Internauta

Navegador da Internet. Aquele que utiliza a rede, também representado para indicar as pessoas que já aderiram à Internet.

Internet

Termo usado para referir à rede que conecta milhares de redes ao redor do mundo, com uma cultura baseada na simplicidade, pesquisa e padronização baseados no seu uso prático. A maioria das tecnologias de ponta na área de redes hoje são provenientes da comunidade Internet. A Internet surgiu da Arpanet.

Internet Protocol (IP)

Protocolo de comunicação que forma a base da InterNet.

INTERNIC

Significa "InterNet Information Center". Produz dados estatísticos da Rede e também é o responsável pelo registro de um novo domínio na InterNet.

Intranet

Redes internas a empresas que usam as tecnologias da Internet, possibilitando ainda um acesso à própria Internet. São protegidas de acessos externos por firewalls. Funcionam como réplicas miniaturizadas da Internet, restritas ao ambiente da empresa. Possuem uma estrutura de servidores Web e o acesso às informações se dá por meio de browsers.

IP Address (InterNet Protocol Address)

É a identificação numérica dos computadores definida pelo protocolo IP. Toda máquina que faz parte da InterNet possui um único e exclusivo endereço IP.

IRC

Sigla para Internet Relay Chat, sistema de retransmissão de conversa. É um sistema cliente-servidor que proporciona conversação em tempo real pela Internet entre vários usuários.

ISDN

Integrated Services Digital Networks - Uma tecnologia que combina voz e serviços de redes digitais em uma mesma linha. Possibilita conexões de alta velocidade à InterNet.

ISOC (InterNet Society)

Uma organização que estuda e estimula a evolução da InterNet. O ISOC também ajuda a promover o desenvolvimento de novas aplicações, publicando notas e artigos.

➤ **J**

Java

Considerada por muitos como a grande revolução do WWW, Java é uma linguagem de programação orientada a objetos, que permite o uso de interatividade nas páginas de Web.

JIT Compiles (Just in Time Compiles)

Recurso agregado ao runtime que compila (transforma um código nativo da máquina) os bytecodes mais utilizados. Com o JIT, os programas em Java podem chegar a uma performance bem próxima dos programas compilados para o Sistema Operacional.

JPEG

Joint Photographic Experts Group. Criadores do formato JPEG, o mais utilizado na Internet.

➤ **K**

K56Flex

Padrão industrial para [modems](#) 56Kbps.

Kbps

Kilobits por segundo. Isso é exatamente 1.024 bits por segundo. Mas ,na prática, geralmente significa 1.000 bits por segundo.

➤ L**Lan (Local Area Network)**

É uma rede local de computadores, que permite que os usuários troquem informações e compartilhem recursos como impressoras ou modems. A grande maioria das empresas atualmente possui uma LAN que também está conectada à InterNet.

Linha Dedicada

Circuito dedicado de telecomunicações com características técnicas apropriadas para o transporte de sinais analógicos, sinais de telegrafia ou sinais digitais.

LISTSERV

Sistema automática para distribuição de mailing lists.

Linha Dedicada

Circuito de transmissão instalado entre dois sites de uma rede privada, "aberto" (disponível) a qualquer hora.

Link

Texto ou figura de uma página Web vinculado a um endereço URL. Quando este texto / imagem for clicado, surgirá na tela a informação correspondente ao endereço. Os Link's de uma página permitem a navegação pela Internet; conexão física entre dois pontos de uma rede. Pode consistir de um circuito de comunicação de dados ou uma conexão direta por cabo.

Login

É o identificador do usuário no sistema. Através dele, um sistema é capaz de saber os direitos de acesso de cada um - quem pode ver / executar o quê.

Logoff

Representa a desconexão do usuário de um determinado sistema. É a ação oposta ao Logon.

Logon

Conexão a um determinado sistema. Através do logon o usuário fornece o seu login name e se conecta a um sistema, sendo que todas as suas operações passam a ser identificadas.

Lurkers

É como são chamados os participantes não-ativos de grupos como Usenet Newsgroup, Mailing List e IRC; quer dizer, somente "ouvem" não participam ativamente das discussões. No CU-SeeMe ou "lukers" são os participantes que não possuem câmeras.

➤ M

Mailbox

É a área que armazena as mensagens eletrônicas recebidas.

Mail server

Servidor de Mail. É o computador responsável por armazenar, distribuir e controlar o processamento de mensagens (e-mails).

Mailing List

Endereço de e-mail que é compartilhado por um grupo de usuários.

Mirror Site

Sites que são réplicas de outros muito populares. O uso de "Mirror Sites" é incentivado, pois distribui melhor o tráfego na Rede. Geralmente, a escolha de um site perto de você é garantia de melhores taxas de transferência, sendo assim, procure saber se aquele super site que você sempre visita não possui um espelho no Brasil.

MMDS (Multichannel Multipoint Distribution System)

Sistema de distribuição de múltiplos canais para múltiplos pontos.

Modem

Um dispositivo que transforma sinais analógicos em digitais e vice-versa. O nome Modem, na verdade é um sigla para MODulador DEModulador.

MPEG (Moving Pictures Experts Group)

Padrão estabelecido pela ISO/IEC para compressão e descompressão de vídeo, áudio e dados de forma sincronizada.

➤ N

Netiquette

Uma combinação das palavras "Net" e "etiquette". São palavras de bom comportamento utilizado na Internet.

Netscape Navigator

Navegador de páginas Internet

Newsgroup

Milhares de conferências separadas por assunto, nas quais circulam mensagens públicas. Os newsgroups são lugares nos quais você pode ler e escrever mensagens para todos os leitores daquela conferência, participar de um debate e solucionar dúvidas.

Número de Assinante

O número formado pelo Código de Central seguido de uma combinação de algarismos [MCDU] que distingue um Assinante dos demais, dentro deste Código de Central.

Número Nacional

O número que identifica um dado Assinante na rede pública de telecomunicações, formado pelo Código Nacional da Área de Numeração Fechada à qual pertence o Assinante seguido pelo Número de Assinante.

➤ **O**

On-line

Termo que significa estar no sistema, estar conectado

➤ **P**

"Paging"

Vide definição de Serviço Especial de Radiochamada e Serviço Limitado Privado de Radiochamada

Password

É uma senha utilizada para a identificação de um usuário em um sistema. É ela que valida ou não o seu pedido de conexão.

Pessoa Jurídica Coligada

Uma pessoa jurídica será considerada coligada a outra se uma detiver, direta ou indiretamente, pelo menos, 20% (vinte por cento) de participação no capital votante da outra, ou se o capital votante de ambas for detido, direta ou indiretamente, em pelo menos 20% (vinte por cento) por uma mesma pessoa natural ou jurídica. Caso haja participação de forma sucessiva em várias pessoas jurídicas, deve-se calcular o valor final da participação por intermédio da composição das frações percentuais em cada pessoa jurídica da linha de encadeamento.

Plano de Serviço

Conjunto articulado e estruturado de regras, que define os critérios e respectivas condições de aplicação, e fixa os valores para a prestação do serviço pela Concessionária de SMC.

Plano de Serviço Alternativo

Plano de Serviço, homologado pela Agência Nacional de Telecomunicações, disponível a todos os assinantes e interessados no serviço, opcional ao Plano de Serviço Básico, contendo valores e estrutura elaborados por Concessionária de SMC, em função de características técnicas ou de custos específicos, provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários.

Plano de Serviço Básico

Plano de Serviço homologado pela Agência Nacional de Telecomunicações, disponível a todos os assinantes e interessados no serviço, sendo seus valores estabelecidos no contrato de concessão da Concessionária de SMC e sua estrutura definida em norma da Agência Nacional de Telecomunicações.

Plano de Serviço Pré-Pago no Serviço Móvel Celular

Plano de Serviço do SMC, homologado pela Agência Nacional de Telecomunicações, caracterizado pelo pagamento, por parte do usuário do Plano de Serviço Pré-Pago, previamente à

utilização do serviço, por meio de cartões associados a valor, ou qualquer outra forma homologada pela Agência Nacional de Telecomunicações.

Ponto de Conexão

Local de uma entidade fornecedora no qual está disponível para uma entidade solicitante, com base em, disposições contratuais, determinada capacidade de transmissão de sinais mediante a utilização de Linha Dedicada.

Ponto de Interconexão à Internet

Ponto através do qual o Usuário ou Provedor de Serviços de Informação se conecta à Internet.

POP

"Post Office Protocol" permite que o usuário leia as suas mensagens a partir do servidor de mails localizado no seu provedor. O POP é utilizado para transmitir todos os mails armazenados no servidor para a máquina cliente, no caso, a sua máquina.

PPP

Sigla para Point-to-Point Protocol. É um protocolo que define regras para, normalmente, acesso TCP/IP à Internet através de linhas telefônicas.

Prefixo Nacional

O algarismo 0 (ZERO) que deve ser digitado antes do Número Nacional ao se efetuar uma chamada telefônica para uma outra Área de Numeração Fechada, outras redes ou serviços.

Protocolo

Basicamente, uma série de regras estabelecidas sobre como os dados devem fluir em um sistema de comunicação.

Provedor de Serviço de Conexão à Internet

Entidade que presta o Serviço de Conexão à Internet.

Provedor de Serviço de Informações

Entidade que possui informações de interesse e as dispõem na Internet, por intermédio do Serviço de Conexão à Internet.

➤ R

Rede

Nome genérico que designa a Rede Local, Rede Interurbana, Rede Internacional ou Rede Móvel de uma Entidade.

Rede Interurbana

Conjunto de instalações, centros de comutação, e meios de telecomunicações e transmissão, da Concessionária de STP e da Empresa Exploradora de Troncos Interestaduais e Internacionais, suporte à prestação do Serviço Telefônico Público dessas Entidades, através da interligação das Redes Locais entre si.

Rede Local

Conjunto de instalações, centros de comutação, e meios de telecomunicações e transmissão da Concessionária de STP, suporte à prestação do Serviço Telefônico Público dessa Entidade em Áreas Locais.

Rede Móvel

Conjunto de instalações, centros de comutação, e meios de telecomunicações e transmissão da Concessionária de SMC, suporte à prestação do Serviço Móvel Celular dessa Entidade.

"Roaming"

Facilidade que permite a uma Estação Móvel Visitante acessar ou ser acessada pelo Serviço Móvel Celular, em um sistema visitado.

➤ S**Servidor**

Em uma rede, é o computador que gerencia e que fornece recursos de software e informações para os demais computadores da rede.

Serviço Aberto à Correspondência Pública

Categoria de serviço de telecomunicações destinado à intercomunicação entre seus usuários e fornecido indiscriminadamente a qualquer pessoa por meio de equipamentos terminais de uso individual ou terminais de uso coletivo ou, ainda, postos de serviço livremente acessíveis.

Serviço de Conexão à Internet

Nome genérico que designa Serviço de Valor Adicionado que possibilita o acesso à Internet a Usuários e Provedores de Serviços de Informações.

Serviço de Valor Adicionado

Serviço que acrescenta a uma rede preexistente de um serviço de telecomunicações, meios ou recursos que criam novas utilidades específicas, ou novas atividades produtivas, relacionadas com o acesso, armazenamento, movimentação e recuperação de informações.

Serviço Móvel Celular (SMC)

Serviço de telecomunicações móvel terrestre, aberto à correspondência pública, que utiliza sistema de radiocomunicações com técnica celular, interconectado à rede pública de telecomunicações, e acessado por meio de terminais portáteis, transportáveis ou veiculares, de uso individual.

Set top box

São minicomputadores que, acoplados aos televisores, decifram os sinais digitais, de forma que possam ser captados com qualidade e em toda sua potencialidade de multiserviços pelos receptores convencionais.

Shareware

Software que geralmente está disponível como "experimente antes de comprar".

Sistema de Telecomunicações Móvel Celular

Sistema de telecomunicações composto de uma Central de Comutação e Controle, Estações Radiobase e Estações Móveis, que permite a comunicação entre Estações Móveis ou entre estas e a Rede Telefônica Pública Comutada.

Site

Site ou Web Site. É um ponto da rede onde são armazenadas informações que podem ser recuperadas pelos usuários da Internet. Quando se fala em "Site da Microsoft", quer se dizer a localidade onde se pode buscar informações armazenadas nos servidores daquela empresa.

SLIP

Outro protocolo usado em conexões através de linha discada. Sigla para Serial-Line Internet Protocol.

SMTP

"Simple Mail Transfer Protocol", é o protocolo utilizado para a transferência de mensagens eletrônicas de servidor para servidor.

➤ T

Tarifa de Uso

Nome genérico que designa uma Tarifa de Uso de Rede Local, uma Tarifa de Uso de Rede Interurbana ou uma Tarifa de Uso de Rede Móvel.

Tarifa de Uso de Rede Interurbana (TU-RIU)

Valor que remunera uma dada Concessionária de STP, ou Empresa Exploradora de Troncos Interestaduais e Internacionais, por unidade de tempo, pelo uso de sua Rede Interurbana na realização de uma Chamada Inter-Redes.

Tarifa de Uso de Rede Local (TU-RL)

Valor que remunera uma dada Concessionária de STP, por unidade de tempo, pelo uso de sua Rede Local na realização de uma Chamada Inter-Redes.

Tarifa de Uso de Rede Móvel (TU-M)

Valor que remunera uma dada Concessionária de SMC, por unidade de tempo, pelo uso de sua Rede Móvel na realização de uma Chamada Inter-Redes.

Taxa de Acesso

Medida da velocidade de transmissão de dados na comunicação. A unidade padrão é o bps, que representa bit por segundo.

Técnica Celular

Técnica que consiste em dividir uma área geográfica em sub-áreas, denominadas células, atribuindo-se a cada célula uma frequência ou grupos de frequências, permitindo-se a sua reutilização em outras células.

TCP/IP

O protocolo da Internet. Sigla para Transfer Control Protocol/Internet Protocol.

Telnet

Uma ferramenta para emular remotamente um terminal de computador. De qualquer lugar na Internet, você pode operar o seu computador, se ele estiver diretamente ligado à Internet, usando Telnet.

Termo de Compromisso

Documento, emitido pela prestadora do Serviço Móvel Celular, a ser entregue ao usuário do Plano de Serviço Pré-Pago, antes ou concomitantemente à sua habilitação, onde deverá constar a regulamentação do Plano de Serviço Pré-Pago, especificações e condições de uso do serviço, migração entre os diversos planos de serviço, habilitação, assinatura, possíveis limitações do Plano de Serviço Pré-Pago em relação ao Plano Básico do SMC e a aquiescência do usuário do Plano de Serviço Pré-Pago com os termos citados no documento a partir do início da utilização do Plano de Serviço Pré-Pago.

"Trunking"

Vide definição de Serviço Móvel Especializado e Serviço Móvel Privado.

➤ U**Unix**

Sistema Operacional no qual a InterNet se desenvolveu. A maioria dos servidores na InterNet utilizam este sistema.

Upload

Quando você transfere um arquivo do seu computador para algum lugar, você está fazendo um upload.

URL

Sigla para Universal Resource Locator, localizador universal de recursos. Atualmente é quase sinônimo de Hypertext Transfer Protocol mas também está relacionado com FTP, Telnet, email, Gopher, Usenet newsgroups e outras operações.

Usuário do Plano de Serviço Pré-Pago

Qualquer pessoa que se utiliza do Serviço Móvel Celular através do Plano de Serviço Pré-Pago, independente de assinatura ou inscrição junto à prestadora de Serviço.

Utilização (Utilização do Serviço)

Item de Plano de Serviço, por unidade de tempo, correspondente ao valor devido pelo Assinante à Concessionária de SMC pela efetiva utilização do SMC.

Utilização do Serviço (Plano de Serviço Pré-Pago)

Item do Plano de Serviço Pré-Pago no SMC, por unidade de tempo, correspondente ao valor a ser debitado, após o completamento da chamada, do crédito do usuário do Plano de Serviço Pré-Pago, pela prestadora do SMC, pela efetiva utilização do serviço.

➤ **V**

V.90

É o nome oficial do novo padrão para modems 56Kbps, estabelecido pelo ITU (International Telecommunication Union), que irá substituir os padrões anteriores X2 e K56Flex. É a opção recomendada para compra de novos modems para acesso a 56Kbps.

VRML

"Virtual Reality Modelling Language" é uma linguagem de programação que permite a utilização de animações tridimensionais no WWW.

➤ **W**

Web

O mesmo que WWW.

Winsocks

"Windows Sockets", são um conjunto de especificações e padrões para que aplicações TCP/IP possam utilizar o Windows como sistema operacional.

World Wide Web

O nome oficial da WWW, W3, Web e etc. A World Wide Web trouxe navegação fácil e intuitiva para a Internet. Enquanto outras formas de navegação são difíceis de entender e aprender, a WWW é multimídia e orientada pelo mouse. Nascida em 1992 no CERN, Suíça, hoje está amplamente difundido pela rede. Permitiu também a popularização da rede.

➤ **X**

X2

Padrão industrial para modems 56Kbps.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANATEL (2000). *Televisão do futuro está em demonstração pública até amanhã no Barrashopping*. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/biblioteca/Releases/2000/release_09_06_2000.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2000.
- _____ (2001). *Televisão digital*. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/Tools/frame.asp?link=/biblioteca/publicacao/pesquisa_tvdigital.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2001.
- ALBORNOZ, L.; MASTRINI, G.; HERNANDEZ, A. & POSTOLSKI, G. (1999). *Al fin solos: el nuevo escenario de las comunicaciones en la Argentina*. Eptic On Line I(1). www.eptic.he.com.br
- ALMEIDA, A. M. & ARAUJO, M. E. de (1995). *As perspectivas da televisão brasileira ao vivo*. Rio, Imago.
- ALMEIDA, C., (1988). *Uma Nova Ordem Audiovisual. Novas tecnologias de Comunicação*. São Paulo, Summus Editorial.
- BARUFI, C. (2002). *Cinema nacional terá R\$ 80 mi*. São Paulo, Gazeta Mercantil, 5 jun. 2002.
- BOLAÑO, C. (1989). *Indústria Cultural, Televisão e Estratégias de Programação em três países da América Latina: Brasil, Argentina e Uruguai*. In: KUNSCH, M. M. K. & FERNANDES, F. A. M. (1989). *Comunicação, democracia e cultura*. Loyola, São Paulo.
- _____ (1996). *Génesis de la Esfera Pública Global*. Nueva Sociedad, Caracas, n. 147, jan/fev, 1997.
- _____ (1997). *Privatização das Comunicações na Europa e na América Latina*. Aracaju, UFS.
- _____ (1998). *A Reforma das Telecomunicações no Governo FHC*. In: *Universidade e sociedade*.
- _____ (1999a). *A Economia Política da Televisão Brasileira*. In: *Revista Brasileira de Ciências da Comunicação, XXII (2)*. Jul/dez/1999.
- _____ (1999b). *Economia Política, Globalização e Comunicação*. In: *Globalização e Regionalização das Comunicações*. EDUC e UFS, p. 73-96.
- _____ (1999c). *La problemática de la convergência informática-telecomunicaciones-audiovisual: un abordaje marxista*. In: BOLAÑO, C. R. S. & MASTRINI, G. (1999).

Globalización y Monopolios en la Comunicación en América Latina. Buenos Aires, Editorial Biblos, p. 29-48.

_____ (2000a). *Indústria Cultural, Informação e Capitalismo*. São Paulo, Hucitec.

_____ (2000b). *Sociedade da Informação: reestruturação capitalista e esfera pública global*. Revista Estudos de Sociologia, Araraquara/São Paulo, v.8, n.00, p.93 - 128.

_____ (2000c). *Notas sobre a Reforma das Telecomunicações na Europa e nos EUA até 1992*. Textos para Discussão I. Eptic OnLine. Disponível em: <<http://www.eptic.com.br/textdisc.pdf>>.

_____ (2003). *Mercado Brasileiro de Televisão*. Segunda Edição (revista e ampliada). Aracaju, EDUC/UFS (no prelo).

BOLAÑO *et al.* (2003a). *Economia Política da Internet*. Aracaju, UFS, mimeo.

_____ (2003b). *Reflexões sobre TV digital e convergência*. Aracaju, UFS, mimeo.

BOLAÑO, C. & MASSAE, F. (1999). *A situação das telecomunicações no Brasil ao final do processo de privatização*. Revista Brasileira de Ciências da Comunicação, XXIII (1), jan/jun.

BOLAÑO, C. & MELO, R. (1999). *As Tecnologias da Informação e da Comunicação e o Desenvolvimento Regional*. Revista EPTIC On-line, II (2), mai/ago/2000. Disponível em: <www.eptic.he.com.br>.

BOLAÑO, C. & SICSÚ, A. B. (2000). *Sociedade da Informação, setor produtivo e desenvolvimento regional*. UFS/NUPEC.

BOLAÑO, C. & LIMA, M. (2000). *Mundo do Trabalho e Educação à Distância*. Revista Comunicação e Educação, segundo semestre. São Paulo, ECA/USP (no prelo).

BRASIL (1998). *Portaria Interministerial 43*. DOU, 5 mar. 1998.

_____ (2001). *Projeto de Lei do Senado n. 175, de 19 de setembro de 2001. Dá nova redação ao art. 7º da Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995, que “dispõe sobre o Serviço de TV a Cabo e dá outras providências*. Senado Federal, p. 4. Disponível em: http://legis.senado.gov.br/pls/prodasen/prodasen.LAYOUT_MATE_DETALHE.SHOW_MATERIA?P_COD_MAT=48373. Acesso em: 5 abr. 2002.

BRITTOS, V. C. (1998). *A Televisão no Brasil hoje: a multiplicidade da oferta*. Anais do XXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação (CD-Rom). Recife.

_____ (1999a). *A participação do Estado no mercado de TV por assinatura*. Verso e Reverso, 28, p. 65-92-1, 1. São Leopoldo.

- _____ (1999b). *A oligopolização do mercado brasileiro de televisão por assinatura*. Anais do XXII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação (CD-Rom). Rio de Janeiro.
- _____ (2000a). *Os 50 anos da TV brasileira e a fase da multiplicidade da oferta*. Observatório-Revista do Obercom, 1, p. 47-59, maio 2000. Lisboa.
- _____ (2000b). *Recepção e TV a cabo: a força da cultura local*. São Leopoldo, Unisinos.
- _____ (2001). *Capitalismo contemporâneo, mercado brasileiro de televisão por assinatura e expansão transnacional*. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia.
- CAMPOS, L.S. (1997). *Teatro, Templo e Mercado. Organização e Marketing de um Empreendimento Neopentecostal*. Petrópolis(RJ), Vozes.
- CAPPARELLI, S. (1982a). *Televisão e Capitalismo no Brasil*. Porto Alegre, LPM.
- _____ (1982b). *Comunicação de Massa sem Massa*. São Paulo, Cortez.
- _____ (1989). *Ditaduras e Indústrias Culturais no Brasil, na Argentina, no Chile e no Uruguai*. Porto Alegre, UFRGS.
- _____ (1997). *A Periodização nos Estudos de Televisão*. Mimeo.
- CAPPARELLI, S. et al. (1999). *Enfim sós: a nova televisão no Cone Sul*. Porto Alegre, LPM.
- CAPPARELLI, S.; RAMOS, M. C.; SANTOS, S. (1999). *A nova Televisão no Brasil e na Argentina*. In: CAPPARELLI, S. et al. (1999).
- CARTA CAPITAL (2002). O jogo do Milhão, São Paulo, a. 8, n. 181, 20 mar.
- COUTINHO, L. (1997). *Desindustrialização e Desnacionalização*. Folha de São Paulo, São Paulo, 13 abr. 1997.
- CRUZ, D. M. (1996). *Televisão e negócio: a RBS em Santa Catarina*. Florianópolis, UFSC.
- DUARTE, L. G. (1996). *É pagar para ver: a TV por assinatura em foco*. São Paulo, Summus Editorial.
- FARAONE, R. (1998). *Televisión y Estado*. Montevideo, Cal y canto.
- FEDERAÇÃO NACIONAL DOS JORNALISTAS – FENAJ (2002). *Utilização da tecnologia digital na transmissão terrestre de televisão: Contribuição da Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj)*. Disponível em: <<http://www.acessocom.com.br/fenajtv.asp>>. Acesso em: 13 abr. 2002.
- FOLHA (2002a) *TV digital deve ficar para o novo governo*. São Paulo, Folha de S. Paulo, 23 maio 2002.

- _____ (2002b). *Após 14 anos, Congresso elege conselho de mídia*. São Paulo, Folha de S. Paulo, 6 jun. 2002.
- FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO - FNDC (1991). *Dossiê caso TV a cabo*. Brasília, mimeo.
- _____ (2001). *Manifesto sobre o PL do Senado 175/2001: 100% de capital estrangeiro na TV a Cabo*. Disponível em <<http://www.fndc.com.br/data/ManifestoPL175-2001.doc>>. Acesso em 5 de abril 2002.
- FUNDAÇÃO DOM CABRAL (1997). *Estudo dos impactos dos incentivos fiscais de que tratam as leis 8.248/91 e 8.661/93*. Relatório Final.
- GARNHAM, N. (1991). *A Economia Política da Comunicação*. O caso da Televisão. Telos, Dez/Fev. Madrid, Fundesco.
- GAZETA (2002) *UE não aceita barganha com a TV digital*. São Paulo, Gazeta Mercantil, 28 fev. 2002.
- GETINO, O. (s/d). *Proyecto de Estudio sobre la Incidencia Económica y Social de las Industrias Culturales en los Países del Mercosur*. Reseña del Informe de la Etapa Preparatoria. Buenos Aires. Original gentilmente cedido pelo autor.
- ZERO HORA (2001). *Governo financiará televisor digital*. Porto Alegre, Zero Hora, 31 ago. 2001.
- HERSCOVICI, A. (1995). *Economia da Cultura e da Comunicação*. Vitória, Fundação Ceciliano Abel de Almeida – UFES.
- HERZ, D. (1987). *A história secreta da Rede Globo*. Porto Alegre, Tchê!.
- HORVATH, R. (1986). *La trama secreta de la radiodifusión argentina*. Buenos Aires, Unidad.
- IESP/FUNDAP (1992). *Privatização no governo Collor (1990/1991): balanço e exame crítico a partir da experiência latino-americana*. São Paulo, mimeo.
- JAMBEIRO, O. (1996a). *A regulamentação da TV na Constituição brasileira: uma reavaliação*. Textos de Cultura e Comunicação, 36. Salvador, UFBA/FACOM.
- _____ (1996b). *Raízes históricas da regulamentação de TV no Brasil*. Textos de Cultura e Comunicação, 35. Salvador, UFBA/FACOM.

- _____ (2000). *Regulando a TV: uma visão comparativa no Mercosul*. Salvador, EDUFBA.
- LEAL, S. do A. (1998). *Os movimentos em torno da quebra do monopólio estatal no sistema de telecomunicações no Brasil: a evolução do setor dos anos 80 à Lei Geral de Telecomunicações*. Aracaju, UFS, mimeo.
- MARTTELART, M. A. (1989). *O Carnaval das imagens: a ficção na TV*. São Paulo, Brasiliense.
- MASTRINI, G.; ALBORNOZ L.; CASTILLO, J.; HERNANDEZ, P. & POSTOLSKI, G. (1999). *La política a los pies del mercado: la comunicación en la Argentina de la década del 90*. In: BOLAÑO, C. & MASTRINI, G. (1999). *Globalización y Monopólios en la Comunicación en América Latina*. Buenos Aires, Biblos.
- MATTOS, S. (1990). *Um perfil da TV Brasileira (40 anos de história : 1950 – 1990)*. Salvador, A Tarde.
- MCT (1998). *Setor de Tecnologias da Informação: resultados da lei 8.248/91*. Brasília, Ministério da Ciência e Tecnologia, Secretaria de Política de Informática e Automação.
- _____ (2000). *Livro Verde da Sociedade da Informação no Brasil*.
- MEDEIROS, J. (2002). *Cinema americano vai à Justiça contra a Ancine*. São Paulo, O Estado de S. Paulo, 29 mar. 2002.
- MELLO, J. M. C. (1982). *O Capitalismo Tardio*. São Paulo, Brasiliense.
- MERCOSUL (1995). *Memorando de Entendimento*. Buenos Aires, 15 mar. 2002.
- _____ (1996). *Protocolo de Integração Cultural*. Canela, 3 fev. 2002.
- MIÉGE, B. (1990). *La société conquise par la communication*. Grenoble, P.U.G.
- MIÉGE, B.; PAJON, P & SALAÜN, J. (1986). *L'Industrialisation de l'audiovisuel*. Paris, Res Babel.
- MINICOM (1995). *Programa de Ampliação e Recuperação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal (PASTE)*. Brasília, nov., mimeo.
- _____ (1996a). *Exposição de Motivos ao Projeto de Lei de Reforma das Telecomunicações*. Brasília, 12 dez. 2002, mimeo.
- _____ (1996b). *Projeto de Lei de Reforma das Telecomunicações*. Brasília, 12 dez. 2002, mimeo.

- _____ (2001). *Consulta pública: Serviços de Radiodifusão*. Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/Consulta/default.asp?IDTextoBase=11>>. Acesso em: 2 out. 2001.
- _____ (2002). *Consulta pública: Serviços de Radiodifusão*. Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/sistemas/consulta/default.asp?IDTextoBase=16>>. Acesso em: 16 out. 2002.
- MIRA, M.C. (1990). *Circo Eletrônico Silvio Santos e o SBT*. São Paulo, Olho d'Água.
- _____ (2000). *Livro Verde da Sociedade da Informação no Brasil*. Brasília, IBICT, mimeo.
- NEGRI, A. & HARDT, M. (2001). *Império*. São Paulo, Record.
- NÉGRIER, E. (1989a). *Réseau, regulation, territoire*. Quaderni, Credap/Dauphine, Paris, n. 7.
- _____ (1989b). *Audiovisuel: la régulation sans l'Etat*. Quaderni, Credap/Dauphine, Paris, n. 7.
- NEPOMUCENO, Cristiana (2002a). *Emenda constitucional interfere na Internet e no conteúdo das TVs por assinatura*. São Paulo, Telecom Online, 11 mar. 2002. Disponível em: <<http://www.telecomonline.com.br/>>. Acesso em: 11 mar. 2002.
- _____ (2002b). *Justiça suspende liminar contra regulamento de multimídia*. São Paulo, Telecom Online, 2 abr. 2002. Disponível em: <<http://www.telecomonline.com.br/>>. Acesso em: 2 abr. 2002.
- NOVAIS, F. A. (1979). *Brasil e Portugal na crise do antigo sistema colonial*. São Paulo, Hucitec.
- _____ (2002b). *Novas regras para o audiovisual são aprovadas no Senado*. São Paulo, Pay-TV Real Time News, 24 abr. 2002. Disponível em: <<http://www.paytv.com.br>>. Acesso em: 24 abr. 2002.
- OMC (2001). S/CSS/W/99. *Comunicacion del Brasil*. Servicios Audiovisuales. 9 jul. 2001.
- OLIVEIRA, E. & TAVARES, M. (2002). *TV digital: decisão deverá ser adiada*. Rio de Janeiro, O Globo, 20 mai. 2002.
- PAUL, G. (2002). *Governo não quer 'brechas' na TV digital*. São Paulo, O Estado de S. Paulo, 27 mai. 2002.
- PAY-TV (2002a). *Brasil terá emissora-piloto no segundo semestre*. Pay-TV Real Time News, São Paulo, 9 abr. 2002, p. 80. Disponível em: <<http://www.paytv.com.br>>. Acesso em: 9 mar. 2002.
- _____ (2002b). *Novas regras para o audiovisual são aprovadas no Senado*. São Paulo, Pay-TV Real Time News, 24 abr. 2002. Disponível em: <<http://www.paytv.com.br>>. Acesso em:

24 abr. 2002.

PETRELLA, R. (1993). *Vers un techno-apartheid*. Maniere de Voir, n. 18, mai, p. 31.

PHAN, D. et N'GUYEN, G. (1999). *Economie des Télécommunications et de l'Internet*. Disponível em <www-eco.enst-bretagne.fr/biblio/ecotel.pdf>.

PEREIRA, C. A. M. & MIRANDA, R. (1983). *O nacional e o popular na cultura brasileira : televisão*. São Paulo, Brasiliense.

PORTALES, D. (1986). *La dificultad de innovar*. Santiago do Chile, ILET.

POSSAS, M. L. (1985). *Estruturas de Mercado em Oligopólio*. São Paulo, Hucitec.

RAMOS, M. C. (1995). *TV por assinatura no Brasil: conceito, origens e perspectivas*. Brasília, UNB, mimeo.

_____ (1997), *TV por Assinatura : Segunda onda de globalização da televisão brasileira*. In: MORAES, D. (1997). *Globalização, mídia e cultura contemporânea*. Campo Grande, Letra Viva.

_____ (1997). *Uma nova legislação para as comunicações brasileiras e o paradoxo da radiodifusão*. Tendências XXI, II(2), p. 176-182. Lisboa.

_____ (1999). *Televisão a cabo no Brasil: desestatização, re-privatização e controle público*. In: CAPPARELLI, S. et al. (1999).

_____ (2000). *Às Margens da Estrada do Futuro: Comunicações Políticas e Tecnologias*. FAC/UnB. Disponível em: <www.unb.br/fac>.

RAMOS, M. C. & MARTINS, M. (1996). *A TV por assinatura no Brasil: conceito, origens, análise e perspectivas*. Tendências XXI, I(1). Lisboa.

RIBEIRO, L. M. (1999). *A Lei da Comunicação Eletrônica de Massa: conjuntura, conceitos e Estratégias*. Brasília, mai., mimeo.

ROCHA, P. (1997). *A Utopia quiliástica da Igreja Universal na TV*. In MATTOS, S. (1997). *A Televisão e as políticas regionais de comunicação*. São Paulo, Intercom.

SALAÛN, J. (1989). *A Qui appartient la télévision?* Paris, Aubier.

SANCHEZ, Enrique (2000a). *Los médios audiovisuales mexicanos, a cinco años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. Revista Eptic On Line, II(1). Disponível em: <www.eptic.he.com.br>.

_____ (2000b). *Las indústrias culturales latinoamericanas en tiempos de globalización*. Algunas tesis. Revista Eptic On Line II(2). Disponível em: <www.eptic.he.com.br>.

- _____ (2000c). *Globalization, cultural industries and free trade*. An assessment of the Mexican audiovisual sector in the NAFTA age. Guadalajara, mimeo.
- SANTOS, S. (1999). *RBS: convergência das teles e da TV a cabo*. In: CAPPARELLI, S. *et al.* (1999).
- SRF (1998). *Instrução Normativa 29*. Secretaria da Receita Federal, 6 mar. 1998.
- O GLOBO (2002). *Senado instala Conselho de Comunicação*. Rio de Janeiro, O Globo, 15 mai. 2002.
- SICSÚ, A. Benzaquem & MELLO, L. (2000). *Sociedade do Conhecimento: Integração Nacional ou Exclusão Social*. Revista Eptic On Line II(2). Disponível em: <www.eptic.he.com.br>.
- SIMIS, A. (1998). *Situación del audiovisual brasileño en la década de los noventa*. Revista Comunicación y Sociedad, 33. Un. de Guadalajara, mai. a ago.
- _____ (1999). *Como (sobre) vive el cine?* In: BOLAÑO, C. R. S. & MASTRINI, G. (1999). *Globalización y Monopólios en la Comunicación en América Latina*. Buenos Aires, Biblos.
- _____ (2000). *Televisão e produção independente*. Revista Eptic On line II(1), jan. a abr. Disponível em: <www.eptic.he.com.br>.
- SODRÉ, M. (1989). *O Monopólio da Fala*. Função e Linguagem da Televisão no Brasil. Petrópolis.
- STRAUBHAAR, J. D. (1983). *O declínio da influência americana na televisão brasileira*. Comunicação e Sociedade, 9. São Paulo, IMS/Cortez.
- TAPIA, J. R. B. (1995). *A trajetória da política de informática brasileira*. São Paulo, Papirus.
- ZANATTA, C. E. (2002). *Pimenta diz que Anatel precisa ser mais aberta a críticas*. São Paulo, Pay-TV Real Time News, 19 mar. 2002. Disponível em: <<http://www.paytv.com.br>>. Acesso em: 19 mar. 2002.

PERIÓDICOS

Folha de São Paulo
Gazeta Mercantil (diversos números)
Pay-TV Real Time News (diversos números)

Panorama parcial da participação das empresas nas novas operadoras de telefonia

