

A renúncia a uma política de telecomunicações, em nome da telefonia e da radiodifusão

Daniel Herz¹

Em artigo apresentado ao Grupo de Trabalho Políticas de Comunicação da Intercom no seu Congresso de 1997, o professor e pesquisador Murilo Ramos² examinou decorrências da omissão, na Lei Geral das Telecomunicações, das disposições referentes à radiodifusão, como conseqüência da formulação do artigo 21 da Constituição³, tal como ficou redigido após a reforma constitucional de 1996.

Neste artigo, Murilo Ramos, que foi um dos poucos especialistas a alertar para a amplitude das decorrências desta discriminação entre telecomunicações e radiodifusão, levanta algumas interessantes hipóteses que reputa como "largamente especulativas", tratando-se de tema que ainda está à espera de "pesquisa mais aprofundada".

Concordando com a importância atribuída por Murilo Ramos ao tema e somando este trabalho ao esforço de especulação em torno de hipóteses que talvez auxiliem no desenvolvimento de pesquisas mais aprofundadas, apresenta-se aqui algumas outras hipóteses que traduzem experiências e percepções do autor

¹ Colaboraram com a coleta de material para este artigo Deise e Cristina.

² RAMOS, Murilo. *Uma nova legislação para as comunicações brasileiras e o paradoxo da radiodifusão*. São Paulo, Intercom, 1997.

³ Na emenda constitucional aprovada em 15 de agosto de 1995, foi dada a seguinte redação ao artigo 21 da Constituição:

Art. 21. Compete à União:

.....

XI - explorar, diretamente ou mediante concessão a empresas sob controle acionário estatal, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União;

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações;

.....

em mais de vinte anos de embates políticos em defesa da democratização da comunicação.

A "era" das definições conjunturais

A dissidência entre telecomunicações e radiodifusão não encontra amparo no campo da ciência e nem no da técnica. É uma elaboração política, de sentido conjuntural, perfeitamente datada e identificada com os interesses que a motivaram: resultou de um estratagema, urdido na reforma constitucional de 1995 pelo empresariado de radiodifusão "para escapar à jurisdição do novo órgão regulador" que foi concebido para atuar sobre as telecomunicações, como bem assinala Murilo.

Sustenta-se neste artigo, entretanto, que as implicações políticas entre as áreas de telecomunicações e de radiodifusão - com reflexos diretos na elaboração legislativa e nas ações normativas e regulatórias do Poder Executivo - estão perdendo um sentido de elaboração estratégica e são cada vez mais intensamente marcadas por condicionamentos conjunturais.

Ao solidarizar este artigo com a hipótese central do artigo de Murilo Ramos⁴ - a da autonomização do particularismo dos interesses do empresariado de radiodifusão em detrimento do interesse público - definimos como meta desta elaboração identificar alguns aspectos do enraizamento histórico da postura deste segmento empresarial e algumas hipóteses complementares acerca da motivação do governo Fernando Henrique Cardoso na parcela de responsabilidade que teve para que o Congresso Nacional produzisse a elaboração legislativa que resultou na nova redação do artigo 21 da Constituição, na aprovação da Lei 9.295 de 19 de julho de 1996, a chamada Lei Mínima, e a Lei Geral das Telecomunicações, aprovada em julho de 1997.

Primeiro capítulo: telecomunicações "contrabandeada"

A história da regulamentação das telecomunicações e da radiodifusão no Brasil está atravessada por momentos sucessivos de convergência e divergência que revelam, sobretudo o particularismo dos interesses dominantes, tanto em uma como em outra área.

⁴ RAMOS, op. cit.: " Eis, portanto, a hipótese principal deste artigo, ainda em forma largamente especulativa, à espera de pesquisa mais aprofundada, inclusive por parte deste autor: 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."

A articulação do empresariado de radiodifusão no país se dá, principalmente, através da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão - ABERT, que surgiu, justamente por ocasião das disputas, no Congresso Nacional, em torno da aprovação do projeto que viria a se transformar na Lei 4.117, o Código Brasileiro de Telecomunicações. A Abert foi fundada...

A ABERT cumpriu um papel fundamental na derrubada, pelo Congresso, dos 52 vetos apresentados pelo então presidente João Goulart. Movendo uma "guerra santa" contra estes vetos, a ABERT conseguiu assegurar que prevalecesse o aprovado pelo Congresso.

Este episódio, em nossa avaliação, não foi apreciado com a devida atenção por nenhum dos pesquisadores a que tivemos acesso, assim como ainda não se descreveu de forma adequada o cenário e a ação do conjunto dos atores que resultaram na elaboração e na aprovação da Lei 4.117.

Existem importantes indícios de que tenha sido inspiração "do exterior" a reinversão da política de telecomunicações que se amparou na Lei 4.117, formulada, em suas bases, sob o governo João Goulart e desenvolvida e executada pelos governos do regime militar como expressão de sua política de desenvolvimento e de segurança nacional. Estamos nos referindo à substituição da política de exploração privada sob concessão do Estado pela política de monopólio estatal "de fato" amparado na Lei 4.117.

O Código Brasileiro de Telecomunicações fundamentou jurídica e tecnicamente o modelo do sistema estatal que substituiu as cerca de 1.200 empresas privadas de telefonia, municipais e estaduais, entre as quais muitas empresas estrangeiras. Assim como das empresas estrangeiras que faziam o tráfego internacional. Foi pouco explorada, até hoje, a hipótese de que esta reinversão da política de telecomunicações tenha sido promovida, em boa medida, pelos oligopólios internacionais da indústria eletro-elerônica e de telecomunicações. Há muitas evidências de que este segmento empresarial percebesse no Brasil um imenso potencial de mercado que não se realizava como consequência da pulverização dos sistemas de telecomunicações.

A unificação dos sistemas, sob a égide da operação estatal passou a ser considerada, na época, uma condição essencial para o seu desenvolvimento em bases nacionais e "racionais". Além disso, a entrada do Estado em cena introduzia um agente capaz de bancar - mediante o recurso a empréstimos internacionais - os pesadíssimos investimentos necessários para a renovação da base tecnológica dos sistemas de telecomunicações.

A elaboração da minuta da versão final do Código, elaborada pelo deputado Nicolau Tuma⁵, foi na verdade urdida nos escritórios das indústrias de telecomunicações, que atuou tão forte quanto discretamente na sua disputa. Enquanto a recém criada Abert expressava a barulhenta e ostensiva articulação do empresariado de radiodifusão, as indústrias de telecomunicações atuavam silenciosamente nos bastidores. O empresariado de radiodifusão forneceu, neste capítulo da história das telecomunicações, o biombo para a atuação da grande indústria internacional de telecomunicações que sustentou a tese do monopólio estatal das telecomunicações. A indústria internacional de telecomunicações, sem desprezar a densidade hegemônica do empresariado de radiodifusão, tomou este último segmento como veículo de sua política.

Com este patrocínio estratégico não é de estranhar que esta política, formulada durante o governo João Goulart, fosse tão fielmente executada sob o regime militar sendo, ademais, convergente com as preocupações quanto à segurança e a unidade nacional.

No início da década de 60, no segmento da televisão, a penetração do capital estrangeiro - no Brasil e em diversos países da América Latina - visava a constituição de um sistema nacional capaz de dar um "suporte moderno" para a estimulação do mercado em bases nacionais, pelas grandes empresas estrangeiras que se instalavam no país⁶. Do mesmo modo, as telecomunicações eram necessárias como infra-estrutura compatível com as necessidades dos grupos estrangeiros que passaram a atuar em larga escala no país, como base da via de desenvolvimento que se adotava.

A política de telecomunicações, assim - no advento do Código e no nascedouro do modelo que perdurou até 1995 - de certa forma foi "contrabandeada", sem muita consciência disso, por um empresariado de radiodifusão que não enxergava muito mais do que seus próprios interesses.

Segundo Capítulo: Radiodifusão tenta soltar amarras

A década de 60 não havia terminado quando o empresariado de radiodifusão começou a pressionar pela criação de um novo Código Brasileiro de Telecomunicações.

⁵ A elaboração do Código resultou do trabalho da reunião de dois projetos existentes no Congresso. Um foi apresentado pelo Senador Cunha Melo e outro apresentado pelo Deputado Prado Kelly, em 1957, este último tratando apenas de radiodifusão. Em 1958 estes dois projetos receberam 94 emendas e em 1959, Nicolau Tuma assumiu o mandato de deputado e, como membro da Comissão de Transportes, Comunicações e Obras Públicas da Câmara, a função de relator da matéria.

⁶ Ver HERZ, Daniel. *A história secreta da Rede Globo*. Editora Tchê, Porto Alegre, 1987.

As iniciativas para a criação de um novo Código iniciaram em 1968, apenas seis anos após a aprovação da Lei 4.117 e menos de um ano depois da criação do Ministério das Comunicações.⁷ Esta pretensão, portanto, iniciou já na gestão do primeiro ministro das Comunicações, Carlos Furtado de Simas.⁸ Prosseguiu na gestão do ministro Higyno Corsetti e adquiriu ritmo vertiginoso na do ministro Euclides Quandt de Oliveira. Neste período foram geradas pelo menos onze versões de um novo Código. Todas mais assemelhadas a um Código de Radiodifusão do que de Telecomunicações, refletindo principalmente o particularismo dos interesses que patrocinavam o "revisionismo" liberalizante.

Apesar da Lei 4.117 não estabelecer uma "missão" de relevância pública para a radiodifusão, limitando-se à generalidade de estabelecer que estes observassem os aspectos "educativos e culturais inerentes à radiodifusão" - sem que ao menos fosse revelado no que consiste esta "inerência" - os radiodifusores sempre se sentiram tolhidos pelo Código, com pretensões de liberar ainda mais a legislação, exacerbando a natureza privada e comercial da radiodifusão.⁹

Neste *segundo capítulo*, o empresariado de radiodifusão tratava a necessidade de uma nova legislação como uma questão de "vida ou de morte" para o futuro do segmento no país. Nesta época, não foram poucas as propostas de se separar a radiodifusão das telecomunicações, com a criação de um Código de Telecomunicações (a parte, em tese, mais fácil de regulamentar) e um Código de Radiodifusão (a parte supostamente, na época, menos polêmica). Demoraram um tempo para perceber que esta pressa era não só exagerada como imprópria e que um novo Código não era, assim, tão imprescindível para a promoção dos seus interesses.

Terceiro Capítulo: a desistência da legalidade

O ano de 1979 marcou um notável reposicionamento do empresariado de radiodifusão. A redemocratização do país, a ampliação das bancadas dos partidos oposicionistas no Congresso e a visibilidade que se começava a dar a determinados temas passavam a tornar a aprovação de um novo Código uma operação de "alto risco".

⁷ O Ministério das Comunicações foi criado em 1967, dentro de um amplo programa de modernização da administração federal.

⁸ "Através da Portaria Ministerial nº 1020 de 1 de julho de 1968, o ministro Carlos Furtado de Simas nomeou um Grupo de Trabalho com a incumbência de revisar a legislação de telecomunicações e elaborar o ante projeto de um novo Código Brasileiro de Telecomunicações". In: HERZ, op. cit., Apud: VIANNA, Gaspar, *Direito de Telecomunicações*. Rio de Janeiro, Ed. Rio, 1976.

⁹ A análise dos conceitos defendidos pelo empresariado de radiodifusão expressa nestas versões de anteprojeto do novo Código pode ser encontrada em HERZ, op. cit., pp.218-224.

Neste mesmo ano, uma iniciativa de alguns dos grandes grupos de comunicação do país, consorciados com o Ministério das Comunicações, foi derrotada politicamente nas pretensões de implantar a TV a Cabo por decreto. O ministro Haroldo Correa de Mattos foi obrigado a recuar, depois que pressões de setores da sociedade civil obtiveram expressiva repercussão no Congresso, gerando reações na área militar e um posicionamento do Conselho de Segurança Nacional. O governo Figueiredo acabou desautorizando o ministro Corrêa de Mattos e assumiu publicamente o compromisso de só regular a TV a Cabo através de projeto de Lei que seria enviado ao Congresso.

Este episódio foi exemplar na demonstração dos riscos implicados na tramitação, no Congresso, de uma legislação "tão polêmica" como a de radiodifusão. No final de 1979, pouco depois deste desfecho do episódio de disputa da regulamentação da TV a Cabo, o empresariado de radiodifusão mudou de tática e desistiu de um novo Código.

"Deixar como está" passou a ser a palavra de ordem. Entendeu-se que "a velha política podia garantir as novas tecnologias"¹⁰. Até o final do governo Figueiredo esta nova tática foi operada com certa lentidão. Mas foi a tônica da atuação do ministro Antônio Carlos Magalhães, durante o governo Sarney¹¹, que utilizou ao extremo as concessões como moeda de barganha política. Também deve ser creditado ao governo Sarney o aceleração da implantação das novas tecnologias através de portarias e decretos.

Quarto Capítulo: as Telecomunicações "rifadas"

Perguntando-se, a quem acompanhou os trabalhos da Constituinte de 1987/88, qual foi o tema mais polêmico, provavelmente a maioria dirá que foi reforma agrária. Afinal, este foi um tema explosivo e que gerou as maiores "batalhas campais" nos corredores do Congresso Nacional. O tema reforma agrária, entretanto, foi decidido "no voto", com a vitória, como todos sabem, das posições conservadoras.

Do ponto de vista da condução dos trabalhos legislativos, entretanto, não temos medo de errar ao afirmar que o ponto mais polêmico foi comunicações¹². Basta lembrar que o tema, até a votação final em plenário, não foi sujeito a nenhuma votação. Na Subcomissão a relatora, Deputada Cristina Tavares, foi der-

¹⁰ A expressão foi usada pelo autor em publicação de 1987 e parece permanecer vigente até hoje, com todas as chamadas "novas tecnologias" - com exceção da TV a Cabo, que mereceu lei própria - sendo implantadas com base no "fantasma" da Lei 1.117. Ver HERZ, op. cit. p. 224.

¹¹ MOTTER, Paulino.

¹² Um relato bastante completo da evolução do tema comunicação na Constituinte de 1987 pode ser encontrado em MOTTER, op. Cit.

rubada por um golpe praticado pela maioria conservadora. Na Comissão Temática o relatório não foi votado pelo esgotamento do prazo, em função da polêmica estabelecida. Ao chegar ao plenário a polêmica foi arrefecida em função de um acordo, com a participação de setores de esquerda e centro-esquerda, no qual os setores conservadores aceitaram "rifaram" as telecomunicações.

O ultra organizado lobby do empresariado de radiodifusão semeou a tese - inverossímil, mas oportuníssima - de que a manutenção do monopólio estatal das telecomunicações, outro ponto que envolveu muita polêmica, deveria ser admitido em troca do estabelecimento de garantias mais amplas à radiodifusão que corria o suposto risco de ser cerceada e até mesmo estatizada. Este risco não existia, nem minimamente, mas a tese prosperou e o empresariado de radiodifusão introduziu todos os pontos que pretendeu sendo que, ao mesmo tempo, o monopólio estatal das telecomunicações, até então garantido apenas por Lei, passou a ser inscrito na Constituição.

É claro que a inserção do monopólio estatal das telecomunicações na Constituição de 1988 não decorreu apenas do astuto movimento de "rifar" as telecomunicações empreendido pelo empresariado de radiodifusão. A tese tinha apelo tanto para os setores de esquerda como para muitos parlamentares conservadores que comungavam os ideais autárquicos do papel do Estado exercitado durante o regime militar.

Este *quarto capítulo* é eloqüente na revelação de como os interesses dominantes nas duas áreas combinaram-se sempre, ainda que de maneira contraditória. Esta contradição, cada vez mais desmentida pelo avanço da tecnologia e da formação econômico-social como um todo, viria a ser assumida, finalmente, como uma contradição de interesses, tão circunstancial quanto antagônica, na reforma constitucional promovida em 1995 pelo governo Fernando Henrique Cardoso.

Quinto Capítulo: o desmonte das Telecomunicações

A revisão constitucional marcada na carta de 1988 para 1993 fracassou, em boa parte devido aos transtornos institucionais provocado pela renúncia de Collor para fugir ao *impeachment* e dos bombásticos resultados da CPI do Orçamento. A quebra do monopólio estatal das telecomunicações era um dos itens mais importantes da pauta da revisão. Mas é preciso reconhecer que este fracasso também resultou da falta de convicção do governo Itamar Franco, com muitas das suas figuras de proa flertando abertamente com os "ideais autárquicos". Além disso, os interesses internacionais ainda não haviam explicitado integralmente suas pretensões em relação ao Brasil.

Assim, mais uma vez, a política de telecomunicações sofreu as determinações dos interesses internacionais dominantes. A agenda de liberalização regulamentária, de desregulamentação e de privatização, bancada por instituições supranacionais como a União Internacional das Telecomunicações e pelo Banco Mundial, como nos lembra Murilo Ramos em seu artigo, foi assumida quase integralmente pelo governo Fernando Henrique.

O início do governo Fernando Henrique não primou pela clareza de definições em relação à área das telecomunicações. Basta confrontar as declarações do ministro Sérgio Motta durante o primeiro semestre de 1995 e o que se sucedeu até a aprovação da Lei Geral, em 1997, para se ter uma idéia das "contradições" **então existentes**. Não havia dúvidas, porém, de que a remoção do conceito de monopólio estatal das telecomunicações da Constituição era um objetivo de governo, finalmente alcançado no dia 15 de agosto de 1995.

Uma das principais críticas à mudança deste preceito constitucional - admitida até mesmo por alguns de seus aliados - era de que não parecia adequado alterar a Constituição sem a prévia explicitação da política pretendida. Sem resposta para esta crítica, o governo FHC simplesmente fez o Congresso aprovar a emenda e foi neste obscuro contexto que o empresariado de radiodifusão logrou desvincular radiodifusão de telecomunicação. Com esta desvinculação, indus-triada nos bastidores da Câmara, no *quinto capítulo* deste período da história recente das telecomunicações no Brasil, reduziram-se as tensões que poderiam surgir com o empresariado de radiodifusão e abriu-se caminho para que o governo FHC formulasse uma política de telecomunicações centrada naquilo que pretendia realmente mexer: no valioso - política e economicamente - segmento da telefonia. Operou-se mais do que um divórcio entre telecomunicações e radiodifusão. A política de telecomunicações então foi substituída por uma mera política de telefonia.

Antecedentes do *quinto capítulo*: a emergência da sociedade civil

O governo Itamar terminou e o governo FHC começou com a surpresa de um episódio inédito na área das comunicações no Brasil, que foi a aprovação da Lei 8.977, de 5 de janeiro de 1995, a Lei da TV a Cabo. Desde a vigência da Lei 4.117, nenhuma legislação relevante na área das comunicações foi aprovada pelo Congresso. Entre 1962 e 1994, decorreram 32 anos nos quais a legislação básica de telecomunicações simplesmente caducou, em um cenário no qual o legislativo foi marginalizado pela exorbitante ação regulatória do poder Executivo através de portarias e decretos.

Nestes 32 anos a exceção foi gerada pela iniciativa da sociedade civil capitaneada pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação. Este episódio inicia com o Fórum atemorizando o empresariado de comunicação com ações políticas e jurídicas que constituíam ameaça para as centenas de milhões de dólares em investimentos que estavam sendo destinados para um serviço de TV a Cabo amparado em um portaria baixada no apagar das luzes do governo Sarney que nem usava a expressão “TV a Cabo”¹³.

O empresariado de comunicação aceitou compor uma mesa de negociações que resultou em um surpreendente e rico processo de equacionamento do interesse público, criando-se condições para uma regulamentação consistente deste importante segmento da área de comunicações, justamente aquele que estabelece a maior interface com as telecomunicações.

A Lei da TV a Cabo é inovadora no estabelecimento de um estatuto público para o serviço, e também por não recusar a complexa elaboração decorrente da caracterização do suporte que as redes de telecomunicações prestam ao serviço. A Lei 8.977, por exemplo, esclarece que não existem "redes de TV a Cabo" no Brasil. Caracteriza, isto sim, a existência de "redes de telecomunicações", integrantes do "sistema nacional de telecomunicações", e define que estas redes podem ser construídas em função do serviço de TV a Cabo, sendo utilizadas pelo serviço mediante determinadas condições estipuladas pela Lei. Mas, acima de tudo, estas “novas redes de telecomunicações”, são regidas pelo interesse público e ficam disponíveis para prestação de quaisquer outros serviços de telecomunicações que for conveniente e tecnicamente viável, inclusive por terceiros. Isto é, são redes públicas¹⁴.

Observe-se que a Lei estabeleceu este princípio ainda na vigência do monopólio estatal. O que se fez foi estabelecer condições bastante razoáveis de convivência entre as redes estatais e novas "redes privadas" inseridas em um sistema que, por definição, era estatal. Estes segmentos de redes privadas, entretanto, passaram a ser regidas por um estatuto público e orientadas para cumprirem, efetivamente, um papel público.

¹³ O serviço era denominado Distribuição de TV por Meios Físicos (DISTV), baixado pela Portaria 250 de 13 de dezembro de 1988. Sua finalidade era implantar a TV Cabo sem alarde e criando uma situação de ato.

¹⁴ Para que esta potencialidade seja exercida o Poder Executivo deveria baixar uma política, o que o governo FHC acabou não fazendo. E, seja porque não há esta política, seja porque não surgiram manifestações de interesses, as “redes de telecomunicações” empregadas pelo serviço de TV a Cabo estão sendo usadas apenas como se fossem “redes de TV a Cabo”.

Esta complexa equação foi desenvolvida com a chancela de um inédito acordo que reuniu, só para **citarmos as posições extremas**, da ABERT à FITTEL - Federação Interestadual dos Trabalhadores em Telecomunicações.

A Lei da TV a Cabo foi concebida para conviver tanto em um ambiente de telecomunicações estatais quanto privadas. Mais do que isto, a Lei 8.977 introduziu - e este aspecto mesmo alguns agentes da negociação ainda têm certa relutância em admitir - um processo delimitado de privatização das telecomunicações, porém sob a égide do controle público.

Os conceitos, expressos na Lei da TV a Cabo - de operação privada, rede pública (realizando o conceito de *common carrier*) e do estabelecimento de novas relações entre o Estado, o setor privado e a sociedade - geraram perplexidade tanto nos meios jurídicos quanto técnicos. Mesmo assim, o texto do acordo foi aprovado, sem a mudança de uma vírgula, pela Câmara, em **setembro de 94**, e depois pelo Senado, em **dezembro deste ano**, sendo finalmente submetido à sanção do Presidente da República em 5 de janeiro de 95, apesar da feroz oposição do Ministério das Comunicações que não acreditou no processo, fez tudo o que podia para sabotá-lo e acabou alijado da elaboração.

Foi com as credenciais de ter patrocinado a elaboração desta Lei que, no início de 1995, o Fórum teve uma audiência com o Ministro Sérgio Motta e depois com o próprio Fernando Henrique Cardoso, através da Federação Nacional dos Jornalistas. O presidente Fernando Henrique foi loquaz no elogio à participação da sociedade no esforço de reinstitucionalização da área das comunicações, que o próprio presidente havia destacado de forma privilegiada no seu discurso de posse¹⁵. Nesta audiência o presidente Fernando Henrique prometeu aquilo que

¹⁵ Trechos do discurso de posse do presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1 de janeiro de 1995 (grifos do autor):

(...) “Rapidamente, no ritmo veloz das **comunicações** e da abertura da economia brasileira, estamos deixando para trás atitudes xenófobas, que foram mais efeito do que causa do nosso relativo fechamento no passado. Nada disso implica renunciar a uma fração que seja da nossa soberania, nem descuidar dos meios para garanti-la.”

(...) “Sabemos que o desenvolvimento de um país, no mundo de hoje, não se mede pela quantidade das coisas que produz. O verdadeiro grau de desenvolvimento se mede pela qualidade da atenção que um país dá à sua gente. À sua gente e à sua cultura. Num mundo em que a **comunicação** é global e instantânea, e ao mesmo tempo os públicos se fragmentam e especializam-se, a identidade cultural torna-se o cimento das nações.

“Nós, brasileiros, somos um povo com grande homogeneidade cultural. Nossos regionalismos constituem variações da nossa cultura básica, nascida do encontro da tradição ocidental-portuguesa com a africana e a indígena.”

(...) “Para dar o salto que se impõe no limiar do novo milênio, não podemos mais conviver com o analfabetismo e o semi-analfabetismo em massa. É uma pobre ilusão achar que o mero consumo de quinqui-lharias vai nos fazer "modernos", se nossas crianças continuarem passando pela escola sem absorver o mínimo indispensável de conhecimento para viver no ritmo da modernidade. Chega de construir escolas faraônicas, e depois enchê-las de professores mal pagos e mal preparados, junto com estudantes desmotivados e sem condições materiais e psicológicas para terem um bom aproveitamento. Para exercermos

acabou não fazendo: apoiar, no que fosse possível, a instalação do Conselho de Comunicação Social, entravado no Congresso, e abrir o Ministério das Comunicações e a formulação de políticas públicas desta área à participação da sociedade. Não fez nada disso. Ao contrário, o Ministério das Comunicações substituiu a prática de audiências públicas, que havia sido introduzida pelo governo Collor, por “consultas públicas” fazendo com que as manifestações dos interessados não cheguem a conhecimento público e sejam tratadas como “segredo de Estado”.

Sérgio Motta, por sua vez, foi mais reticente. Diante dos argumentos - apresentados pelo Fórum - de que era possível criar-se um ambiente, com ampla base de consenso, para uma ampla reinstitucionalização na área das comunicações, Motta não mostrou muito entusiasmo. Nem mesmo quando os representantes do Fórum referiram que esta base de consenso poderia ser alcançada até mesmo para as transformações buscadas pelo governo para as telecomunicações.

A falta de explicitação clara de posição do ministro Sérgio Motta nesta audiência foi a tônica das posições do governo FHC, no seu início, sobre área das comunicações como um todo. Como exemplo desta falta de política, pode-se citar a “tombada” de Sérgio Motta com o ex-ministro Antônio Carlos Magalhães, que foi duramente criticado por seus métodos fisiológicos na distribuição das concessões. As críticas diretas àquela figura quer viria a ser a fonte da principal base de sustentação política do governo mostra o quanto sem rumo estava esta política.

Motivações para o desfecho do *quinto capítulo*: a montagem do "balcão de negócios" da sucessão

na plenitude nosso mandato de acabar com a miséria, é preciso também acabar com a miséria espiritual. Que os **meios modernos de comunicação** nos ajudem nessa tarefa.

Ao lado da informação e do divertimento, vamos engajar nossas **TVs** numa verdadeira cruzada nacional pelo resgate da cidadania através do ensino, começando por uma intensa ação de alfabetização e formação cultural. Minha missão, a partir de hoje, é fazer com que essas prioridades do povo sejam também as prioridades do governo. Isto vai demandar uma ampla reorganização da máquina do governo.”

(...) “Precisamos costurar novas formas de participação da sociedade no processo das mudanças. Parte fundamental dessa tomada de consciência, dessa reivindicação cidadã e dessa mobilização vai depender dos **meios de comunicação** de massa.

“Nossos **meios de comunicação** foram fundamentais para a redemocratização e têm sido básicos para a recuperação da moralidade na vida pública. Agora eles têm reservado um papel central na mobilização de todos para uma sociedade mais justa e melhor. Mantendo sempre a independência crítica e a paixão pela veracidade da informação.

“Quando os brasileiros puderem ser mais informados, quando puderem ser mais críticos das políticas postas em prática do que do folclore dos fatos diversos da vida cotidiana, quando puderem pôr mais em perspectiva os acontecimentos e cobrar mais a coerência da ação do que fazer julgamentos de intenção, mais capacitados vão estar para o exercício da cidadania.”

Nos primeiros meses do governo FHC, a situação de indefinição do Ministério das Comunicações gerou forte apreensão no empresariado de comunicação. Esta situação não melhorou nem com a aprovação, pelo Congresso, a 15 de agosto de 95, da emenda que retirava da Constituição a garantia do monopólio estatal das telecomunicações.

Os movimentos do Ministério das Comunicações começaram a ser assimilados pelo empresariado a partir de 28 novembro de 95, quando o governo baixou a regulamentação da TV a Cabo, o regulamento de outorgas de serviços de radiodifusão e de telecomunicações, as bases da política de satélite assim como encaminhou ao Congresso seu projeto de Lei Mínima para as telecomunicações

Neste evento de lançamento o Ministério das Comunicações reuniu, no auditório do Ministério das Relações Exteriores, em Brasília, a nata do empresariado das comunicações e telecomunicações no país e procurou sinalizar o início de uma grande ofensiva de ações.

Apesar de não ser a estrela da festa, o regulamento da Lei 8.977 foi o mais evidente indício de que a postura do Ministério começava a mudar. É que a Lei da TV a Cabo exige que todos os atos normativos e de regulamentação do Poder Executivo sobre TV a Cabo sejam precedidos de consulta ao Conselho de Comunicação Social.

Ocorre que o Congresso, mais precisamente o Senado, obstaculizou sistematicamente, a instalação do Conselho. A lei 8.389, de 30 de dezembro de 1991, determinava que o Conselho deveria ser composto e instalado até o final de março de 1992.

Com a não instalação do Conselho criou-se um impasse. Baixando o regulamento da TV a Cabo o Ministério das Comunicações deixou de cumprir a Lei 8.977¹⁶. Pela própria Lei, o regulamento deveria ser baixado até o início de julho de 95. A situação era esdrúxula: baixando, o Poder Executivo deixava de cumprir a Lei, mas deixando de regulamentar, também a descumpria.

O Ministério ficou imobilizado por alguns meses, após o vencimento do prazo para baixar o regulamento. Nitidamente aguardando uma solução política, já que o Senado, então presidido pelo ex-presidente José Sarney, sinalizava a possibilidade de instalação imediata do Conselho. Mas depois o Ministério optou pela atitude que mais segurança dava para o empresariado e resolveu baixar o regulamento, sob os protestos do Fórum que deu entrada com uma representa-

¹⁶ O artigo com esta exigência foi introduzido na Lei 8.977 com a explícita finalidade de criar um impulso para a instalação e composição do Conselho de Comunicação Social.

ção contra o Ministério das Comunicações junto à Procuradoria Geral da República.

O grande sinal da mudança de postura do Ministério das Comunicações, entretanto, veio no dia 23 de abril, quando baixou quatro portarias¹⁷ distribuindo autorizações aos grupos Net Sat (Globo) e TVA (Abril), sem licitação pública, para a prestação do Serviço de Televisão por Assinatura via Satélite, que sequer estava regulamentados. Na mesma data, outra portaria também beneficiou o grupo Bandeirantes com autorização para execução do Serviço de Radiodifusão por Assinatura via Satélite, outro serviço sem nenhuma regulamentação ou base legal.

As portarias transgrediram o próprio processo de regulamentação das telecomunicações que o governo vinha patrocinando e causaram constrangimento entre o corpo técnico do ministério. É que na época tramitava na Câmara o projeto, enviado pelo próprio Poder Executivo - o projeto da chamada Lei Mínima - que, entre outros pontos, tratava de política de satélites. Ou seja, o Ministério mais uma vez atropelou o Congresso.

Além disso, nas autorizações do serviço DTH caracterizou-se uma aberração jurídica. Não havia nenhuma regulamentação de serviço de Televisão por Assinatura via Satélite. O mesmo ocorreu com o Serviço de Radiodifusão por Assinatura via satélite. O fato, sem precedentes é o de serviços que se incorporaram à legislação das comunicações, como figuras jurídica - até então inexistentes - através dos atos de outorga a determinados beneficiários, no caso, os grupos Globo, Abril e Bandeirantes. E, como agravante, registra-se que as outorgas foram atribuídas sem licitação, com uma argumento de direito adquirido para serviços que nem existiam. Finalmente, passou-se a permitir o uso unilateral de um satélite estrangeiro para geração de programas destinados ao Brasil, sem base em acordos internacionais e sem as contrapartidas correspondentes.

¹⁷ As quatro portarias, publicadas no Diário Oficial do dia 25/4, têm o seguinte teor:

Portaria 86 de 23/4/96 - Autoriza a Galaxy Brasil S/A a comercializar capacidade do satélite Galaxy III-R da Hugues Communications Satellite Services, Inc., “para provimento de meios de telecomunicações para transmissão de sinais de televisão, e transmissão e recepção de informações, na forma de dados, associadas aos sinais de televisão, em âmbito nacional e internacional.

Portaria 87 de 23/4/96 - Outorga, por 15 anos, para a TVA Sistema de Televisão, permissão “para explorar o Serviço de Televisão por Assinatura Via Satélite para distribuição de programas de sons e imagens”.

Portaria 88 de 23/4/96 - Outorga, por 15 anos, para a Globo Comunicações e Participações Ltda., permissão “para explorar o Serviço de Televisão por Assinatura Via Satélite para distribuição de programas de sons e imagens”.

Portaria 89 de 23/4/96 - Outorga, por 15 anos, para a Rádio e Televisão Bandeirantes Ltda., permissão “para explorar o Serviço de Radiodifusão Sonora por Assinatura Via Satélite para distribuição de programas de sons”.

O Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, juntamente com a Federação Nacional dos Jornalistas, adotou diversas iniciativas pedindo a nulidade dos atos,¹⁸ mesmo sabendo que, a esta altura, tanto a Procuradoria da República como o Judiciário Federal estavam neutralizados pelas ações intimidatórias do governo Fernando Henrique.

A ilegalidade fica mais patente quando se constata que, no dia 18 de julho de 1996, o Ministério das Comunicações distribuiu para consulta pública uma proposta de regulamentação do DTH através de Portaria Ministerial.

O Ministério das Comunicações poderia ter baixado esta Portaria antes dos atos de outorga, pelo menos sinalizando disposição para revesti-lo de legalidade, embora o Fórum acredite que uma matéria desta importância, com enormes repercussões econômicas e culturais, não possa ser tratada apenas através de portarias e normas, havendo a necessidade de se fazer tal regulamentação através de lei específica, com a aprovação pelo Congresso¹⁹.

O Ministério, entretanto, optou por não fazer qualquer revestimento prévio de legalidade para seu ato. Tratava-se, na verdade, de uma provocação, uma verdadeira "senha" para o processo que a seguir se desencadearia. A mensagem para o empresariado de comunicação, do Brasil e do exterior - inclusive o de telecomunicações - parece ser bastante simples e eloqüente: o Ministério das Comunicações mostrava que podia atuar "sem limites" e apresentava-se como "a agência", única e exclusiva, à qual o empresariado de comunicação deveria recorrer.

Percebe-se que, a partir deste episódio, o governo FHC esforçou-se por, deliberadamente, acirrar os conflitos em torno dos assuntos da área das comunicações, e em particular das telecomunicações. Afinal, qualquer solução com base de consenso reduziria seu poder como "agência" definidora das políticas e sua condição de interlocutor exclusivo. O governo não apenas desestimulou as soluções politizadas - tal como os processos de negociação que foram buscados pelo Fórum - como também alimentou os conflitos e contradições. É compreen-

¹⁸ As entidades ingressaram com uma Ação Popular que tramita na 8ª Vara da Justiça Federal (nº 96.0017193-9). Nela foi solicitada uma liminar para anular. Sob os mesmos fundamentos, representaram junto à Procuradoria-Geral da República, na Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, solicitando a sustação da eficácia das mesmas Portarias, através da representação (nº 08100004918.96-18) que foi passado a tramitar com a obstrução do Procurador-Geral, Geraldo Brindeiro. No mesmo sentido foi apresentada uma denúncia no Tribunal de Contas da União (TC 15834-96-4, 1ª SECEX), alegando basicamente a não realização de licitação para a outorga de permissões, tal como manda a Constituição Federal.

¹⁹ O deputado Jacques Wagner (PT-BA), apresentou no dia 25/7/96 o projeto de lei 2.202/96 que regulamenta o DTH (Serviço de TV por Assinatura Via Satélite). A formulação básica do projeto foi elaborada pelo Fórum.

sível a adoção desta tática pois seu "valor" se reduziria se os problemas da área fossem resolvidos "por terceiros", isto é, pela sociedade.

De maio de 1996 até julho de 97, quando foi aprovada a Lei Geral das Telecomunicações, com o governo FHC impondo integralmente sua vontade, não se fez outra coisa no Ministério das Comunicações a não ser armar um grande "balcão de negócios" políticos.

Não queremos aqui dizer que existiram atos ilícitos ou práticas de corrupção. As licitações da banda B da telefonia celular - no qual um dos consórcios concorrentes chegou a comparecer com proposta em que se ofereceu mais de US\$ 1 bilhão além da proposta do concorrente que ficou em segundo lugar²⁰. Essa situação não sugere um jogo de cartas marcadas. Este valor é monumental em qualquer lugar do planeta. Não se desperdiçaria tanto apenas para legitimar um processo de licitação se este fosse viciado.

O que chamamos aqui de "balcão de negócios" é a atitude do Governo FHC de se apresentar junto ao empresariado das áreas de comunicações e telecomunicações como o formulador exclusivo e onipotente das políticas, sem qualquer diálogo com a sociedade, submetendo o Congresso e neutralizando a ação do Judiciário e da Procuradoria da República. O governo FHC apresenta-se, portanto, como o interlocutor exclusivo destes interesses. E, nas vésperas de uma disputa de reeleição, poucas moedas de barganha poderiam ser tão valiosas.

Na ação do governo FHC não estamos identificado beneficiários exclusivos. Ao contrário, o zoneamento das áreas de prestação do serviços de telefonia, tanto nas licitações privadas da banda B como nas previsões estabelecidas pela Lei Geral, o que se percebe é um verdadeiro "rateio do butim". A justificativa, aparentemente "politicamente correta", de não se criar monopólios privados, encobre a evidente intenção de aumentar o número de beneficiários desta sua política. Isto é, independente de poder até ser tecnicamente ou economicamente recomendável que determinadas empresas - estatais ou privadas - concentrem áreas, em determinadas circunstâncias, o que o governo quer é ampliar o número de consórcios que desfrutarão do mercado partilhado pelo próprio governo. Com isso, neutraliza-se eventuais opositoristas. Isto é, todos os oligopólios -

²⁰ O consórcio BCP, no dia 9 de julho de 1997, ganhou a "concessão para explorar telefonia móvel celular em banda B na área 1, que corresponde à região metropolitana de São Paulo. O consórcio é formado pelas empresas BellSouth, OESP, Banco Safra e Splice (a RBS também tem uma opção de compra) e ofereceu R\$ 2.647.500.000,00 pela concessão. A tarifa básica proposta foi de R\$ 27,00, com R\$ 230,00 de taxa de habilitação. A proposta do consórcio é 341,25% maior que o valor mínimo estipulado para a concessão da área (R\$ 600 milhões). O consórcio TT2 ficou em segundo com uma proposta de R\$ 1.632.000.000,00". In: PAY-TV Real Time, de 9/7/97, 23:15.

especialmente aqueles que contam no processo político - terão condições, legais inclusive, de receber um quinhão do mercado.

A Lei Geral, aprovada na Câmara no dia 18 de junho, aprovada no Senado no dia 10 de julho e sancionada no dia 15 deste mesmo mês, passou voando pelo Congresso, Mesmo alguns situacionistas reclamaram de que se estava indo rápido demais. Mas o debate - e a assimilação do seu conteúdo, mesmo para os seus aliados - não era mesmo importante para o governo FHC. O importante era aprovar a Lei a tempo para produzir seus efeitos antes do processo eleitoral de 1998. Não tanto pelas novas linhas telefônicas que se colocarão à disposição do público, mas pelos quinhões de mercado que se colocaram à disposição dos oligopólios.

O governo Sarney usou as concessões e permissões de rádio e televisão como moeda de barganha política, negociando com deputados e senadores os seus cinco anos de mandato, na Constituinte de 88. O governo FHC saiu do terreno dos negócios de dezenas e centenas de milhares de dólares - com deputados e interesses paroquiais - e inaugurou a era dos negócios de bilhões de dólares. Nunca se teve no país uma moeda de barganha tão valiosa para encantar as elites dominantes no país e os conglomerados internacionais.

A Lei Geral é um primor de condicionamentos e de afirmação do poder do Ministério das Comunicações e do governo federal, de um modo geral. O órgão regulador é um instrumento escandalosamente atrelado ao poder executivo. Um dos verbos mais usados na lei é o verbo poder. Só que o verbo passa para o condicional quando fala de ,medidas restritivas às empresas que desfrutarão do mercado privatizado. As “pendências” ficam todas sob o arbítrio do Executivo, em uma extensão indefinida do “balcão de negócios”.

Diante de um governo que abriu tantas possibilidades e concentra tantos poderes, coloquemo-nos na situação destes oligopólios. Nesta condição, você participaria ou não de uma “caixinha”, entre outras colaborações, para ajudar este governo a se reeleger? Como nenhum oligopólio é despido de racionalidade, a resposta parece ser óbvia.

O mais grave, entretanto, é constatar que a atual política de telecomunicações não está orientada por um projeto estratégico para o país. Além, nem sequer é uma política de telecomunicações pois, além de emasculada da radiodifusão, esta unilateralizada nos aspectos referentes à telefonia. Mesmo tangenciando em outros aspectos de uma política de telecomunicações, a Lei Geral das Telecomunicações não passa de uma “Lei Geral da Telefonia” e, mais precisamente,

do projeto de loteamento dos serviços de telefonia entre grandes investidores nacionais e estrangeiros.

Na véspera das eleições de 98, a Lei Geral das Telecomunicações é uma legislação surge como um instrumento parcial e inconsistente de política de telecomunicações, mas como um dos melhores “cabos eleitorais” que o governo FHC poderia dispor.

Futuro *sexto capítulo*: prováveis rearranjos

Voltando às indagações formuladas por Murilo Ramos, em seu referido artigo, constatamos que, infelizmente, seu alerta chegou um pouco tarde. A desatenção com a aprovação da emenda constitucional de 1995 foi um verdadeiro desastre. Evidentemente, foi uma boa medida, na perspectiva dos interesses do governo FHC, que separou, para o lado, a parte polêmica da radiodifusão. E também foi, obviamente, bom para o empresariado de radiodifusão colocar-se fora do alcance do poder normativo do órgão regulador. Na verdade, a conquista do empresariado de radiodifusão é maior: trata-se de prosseguir fora do alcance da Lei, já que o Código é um “morto-vivo” que figura no papel, mas pouco define os fatos da “vida real”²¹.

Finalmente, Murilo Ramos, em seu artigo, questiona se o empresariado de radiodifusão não teria cometido um erro ao isolar-se das telecomunicações, em um cenário de convergência tecnológica entre telecomunicações, informática e os tradicionais serviços de radiodifusão.

A resposta pode ser dada examinando-se o caráter sempre conjuntural das posições assumidas pelas áreas de telecomunicações e de radiodifusão ao longo dos último 35 anos - a começar dos episódios envolvendo a aprovação do Código, em 1962. Esta resposta fica ainda mais fácil se considerada a postura adotada pelo governo FHC que esta acenando claramente ao empresariado no sentido de fará tudo o que for necessário para acomodar os interesses dominantes, independente da legislação. E se for necessária alguma legislação, esta deverá ser providenciada.

Assim, a "velha política" continua garantindo as novas tecnologias. E a "nova legislação" prosseguirá assegurando os "velhos beneficiários" e, acrescente-se, alguns outros “novos beneficiários” que forem convenientes. O fisiologismo do

²¹ É sintomático que, na *home-page* do Ministério das Comunicações (www.mc.gov.br), na sua biblioteca de legislação, lá está o regulamento dos serviços de radiodifusão - o decreto X - mas não a Lei 4.117 que, pasmem, continua vigente. A Lei maior das telecomunicações - hoje reduzida, com o advento da Lei Geral, a uma “lei maior da radiodifusão” - talvez pela sua quase completa inutilidade, nunca figurou na *home-page* do Ministério.

governo FHC é explícito e é o grande fundamento das políticas para a área das comunicações. Não há nenhum compromisso com a participação da democracia e da sociedade. Isto ficou reduzido ao discurso de posse.

O que constatamos - e isto merece um aprofundamento das pesquisas, inclusive do próprio autor - é que o governo FHC não tinha, no seu início, o projeto de fazer o que está fazendo em relação à área das comunicações e das telecomunicações. As soluções foram sendo desenhadas pelo oportunismo político e pela necessidades conjunturais. Não há, nestas práticas e atos, um projeto para o país e tampouco um sentido de construção da democracia.

O governo Sarney baixava regulamentações das novas tecnologias, sem base legal, através de Portarias e Decretos. O governo FHC está baixando Leis para basear suas políticas, pela capacidade de se impor ao Congresso. Mas são legislações conjunturais e descartáveis, porque se chocam com a realidade dos fatos técnicos, econômicos e sociais. A finalidade destas legislações é, sobretudo, de criar novas “situações de fato”, é de buscar a contrapartida de apoios políticos. A realidade tecnológica e econômica da convergência na áreas das comunicações, mais adiante, certamente irá se impor, como sugere Murilo Ramos. Mas este será outro momento, um *novo capítulo* que ainda está por ser “escrito” pelos agentes políticos.