

RELATÓRIO MMDS

Versão Preliminar - Sem Revisão Final

O QUE É MMDS ?

O Serviço Especial de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal (MMDS) é o serviço de telecomunicação, geralmente unidirecional - mas também pode ser bidirecional - que utiliza faixa de microondas para a transmitir sinais a serem recebidos por assinantes, em pontos determinados dentro da área de prestação do serviço.

No MMDS uma mesma antena transmite, simultaneamente, até 31 canais com sinal codificado, que são recebidos por antenas especiais e decodificadores. Trata-se, portanto, de uma espécie de "TV a Cabo" sem cabo. O serviço é limitado em virtude da necessidade de contato visual, sem obstáculos, entre a antena transmissora e a antena receptora.

O CONTEXTO

Por 75 anos o acesso às frequências de rádio e televisão foi autoritariamente decidido pelo Executivo Federal. Compadrio, favorecimentos e, não raro, corrupção, marcaram a montagem de um gigantesco sistema de comunicação que foi apropriado pelos setores mais conservadores do país. A Constituição de 88 atribuiu ao Congresso Nacional a palavra final sobre as outorgas de concessões e permissões de emissoras de rádio e televisão.

Esse poder, entretanto, foi tardiamente compartilhado: as frequências e canais foram distribuídas, apressadamente, sendo praticamente esgotadas até a véspera da aprovação da Constituição. O governo Sarney, com Antônio Carlos Magalhães no Ministério das Comunicações, em pouco mais de três anos, distribuiu 1.028 concessões de emissoras de televisão e de rádio AM e FM. Hoje restam pouco mais de 15% das frequências e canais tecnicamente viáveis no país, evidentemente não localizadas nos principais centros e grandes mercados.

Em paralelo a essa avalanche de outorgas, o governo Sarney passou a acelerar a implantação das novas tecnologias: Teletexto via FM e via TV, Videotexto, TV em UHF, TV por Assinatura (emissoras em UHF que operam com sinal codificado), TV a Cabo (disfarçada com a denominação Serviço de Distribuição de Sinais de TV - DISTV), MMDS (disfarçada com a denominação Serviço de Circuito Fechado de Televisão com Utilização de Radioenlace).

As regulamentações destes serviços, que estão mudando profundamente o perfil dos sistemas de comunicação, através de Portarias e Decretos, em diversos casos valendo-se de artifícios e dissimulações, envolve dois problemas graves. Em primeiro lugar, o Executivo, com base numa legislação caduca e desatualizada (o Código Brasileiro de Telecomunicações, Lei 4.117 de 27/8/62), força a implantação destes serviços, sem a existência de um verdadeiro e amplo debate público e procurando criar situações *de fato*, beneficiando determinadas empresas. Em segundo lugar, o Executivo avoca a si a responsabilidade de, exclusivamente, distribuir as permissões destes novos serviços, marginalizando o Congresso e enterrando o princípio constitucional do compartilhamento de responsabilidade. O processo de decisão do que é importante na definição dos novos sistemas de comunicação, permanece confinado aos gabinetes do Executivo.

Em 1991, foram particularmente escandalosas as manobras para a regulamentação e o aceleração da implantação da TV a Cabo que, no Brasil a exemplo do que tem acontecido em

dezenas de outros países, terá profundas conseqüências culturais, políticas e econômicas, não apenas sobre a distribuição de sinais de televisão, mas sobre a estruturação dos sistemas de telecomunicações como um todo. Foi graças a uma decidida intervenção do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação que essas pretensões foram barradas, impedindo-se que alguns grupos passassem a dominar o mercado nacional.

Na gestão do segundo Secretário Nacional das Comunicações do governo Collor, Nelson Marchezan, foi retomado o esforço de aceleração da implantação das novas tecnologias. Transmissão direta de rádio por satélite e rádio digital são algumas das novidades tecnológicas que se tentou acelerar. Sem ainda ter superado o impasse da TV a Cabo, Marchezan resolveu forçar a implantação do MMDS, seguindo a mesma política: marginalizar o Congresso, beneficiar determinadas empresas, em desprezo ao interesse público. É esta tentativa de aceleração da implantação do MMDS que vamos aqui reconstituir.

PORTARIA 86, ABRE-SE A PORTA

* Através da Portaria 86 de 7/4/86 (governo Sarney, gestão de Antônio Carlos Magalhães), foi estabelecida a Norma Técnica N-03/86 para o **Serviço de Televisão em Circuito Fechado com utilização de Radioenlace**.

* Esta Portaria possibilita a outorga de permissões, a pessoas físicas e jurídicas, de permissão, inclusive "por prazo indeterminado"(4.2), para execução deste Serviço, **sem licitação pública** e sem critérios para o processo de outorga.

* Mais tarde, nos "considerandos" da Portaria 44 de 10/2/92, a própria SNC, admitiria que os permissionários deste Serviço "operam com características de MMDS, inclusive sem restrição de geração".

* Com base nessa Portaria 86, receberam permissões as seguintes empresas:

<i>Nome da Empresa</i>	<i>Cidade</i>	<i>Estado</i>
SÃO PAULO ENLACES S/C LTDA	BELÉM	PA
.	CURITIBA	PR
.	GOIÂNIA	GO
.	PORTO ALEGRE	RS
.	RIO DE JANEIRO	RJ
.	SÃO PAULO	SP
TV FILME, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES LTDA	BRASÍLIA	DF
CBF - INSTALAÇÃO PRODUÇÃO TRANSMISSÃO DE SISTEMAS TV POR CABO LTDA	CURITIBA	PR
TV SHOW BRASIL LTDA	FORTALEZA	CE
RÁDIO E TELEVISÃO GAÚCHA	PORTO ALEGRE	RS
ESPIA VÍDEO CINE FOTO SOM LTDA	RECIFE	PE
IPÊ RÁDIO E TELEVISÃO LTDA	SÃO PAULO	SP

PORTARIA 131, FORÇANDO A INSTITUCIONALIZAÇÃO

* Com uma situação já estabelecida **de fato**, o governo Collor elaborou uma proposta de norma, publicada juntamente com a Portaria-SNC 131 de 31/12/90. Essa portaria convocava uma audiência pública que foi realizada no dia 5/2/91. Desta audiência, participaram apenas empresários e técnicos do governo. A sociedade civil estava desatenta.

* Lembre-se que, em paralelo, o governo também encaminhava uma tentativa de regulamentação do Serviço de TV a Cabo. Em 3/6/91, publicou uma proposta de norma e realizou uma audiência pública no dia 27/91.

* Já atentos para essas manobras, uma representação do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação participou dessa audiência pública e passou, desde então, a fazer forte oposição política à forma dissimulada com que a SNC encaminhava a regulamentação dessas tecnologias.

* Em setembro de 1991, a SNC mudou de tática e decidiu elaborar um único regulamento para os serviços de MMDS e TV a Cabo. O assunto foi então submetido à Presidência da República, sob intensas manifestações de oposição. Com o projeto de decreto "enclavado" no Palácio do Planalto, as pretensões da SNC foram desaceleradas.

PORTARIA 44, CONSOLIDANDO UMA SITUAÇÃO "DE FATO"

* Nos estertores da sua gestão, o titular da SNC, Joel Marciano Rauber, baixou então a Portaria 44 de 10/2/92, que consistia numa manobra para acelerar a regulamentação do MMDS. A finalidade dessa portaria era a de consolidar a **situação de fato** a que estava submetido o serviço de MMDS.

* Nessa portaria, Rauber esclarecia, no seus "considerandos" - o que não veio a se confirmar - que a regulamentação unificada dos serviços MMDS e de TV a Cabo, "já se encontra em fase final de consideração". Isto é, o que deveria ser justificativa para se evitar a criação de **situações de fato** - ou seja, a eminente edição da regulamentação definitiva - foi utilizado, ao contrário, como argumento para consolidar **situações de fato**. Evidencia-se assim, claramente, a política de antecipar as ações à regulamentação.

* A Portaria 44 chegou ao absurdo de determinar que as permissionárias do Serviço de Circuito Fechado de Televisão com Utilização de Radioenlace (que, na verdade, era um **serviço de MMDS dissimulado**) deveriam manifestar à SNC "se pretendem ou não se tornar permissionárias de MMDS"(item I.). Isto é, caso respondessem afirmativamente, confirmando a pretensão, estariam recebendo **de fato** permissão para executar um serviço que sequer estava regulamentado e sequer estava previsto na legislação vigente. Para minimizar o escândalo, os pretendentes a uma **permissão de fato** também deveriam, em contrapartida - o que não tira o absurdo da situação - manifestar submissão "a todas as disposições do Regulamento e da correspondente Norma do Serviço, que vierem a ser baixados"(item I.1). Isto é, solicitava-se submissão a uma legislação ainda inexistente. Essa delirante disposição revela o jogo de cartas marcadas em que empresários aceitam se tornar **permissionários de fato** de um serviço sem regulamentação, com a evidente expectativa desta regulamentação satisfazer seus interesses operacionais. Caso contrário, esse seria um risco que nenhum empresário *de bom senso* aceitaria passar. Isto é, investir num serviço que ainda não se sabe como será regulamentado.

* A finalidade da Portaria 44, além de manobrar **aprofundando** a legalização dos **permissionários de fato**, era excluir da faixa de frequências propostas para o MMDS (2500-2690 MHz) outros serviços previstos na legislação vigente, como o Serviço Auxiliar de Radiodifusão e Correlatos (SARC) e o Serviço Especial de Repetição de Televisão (RpTV).

* Esclarecimentos sobre o SARC e o RpTV: O Serviço Auxiliar de Radiodifusão e Correlatos (SARC) é regulado pela Portaria 71 de 20/1/78 que baixou a Norma N-01/78, posteriormente alterada pela Portaria 461 de 11/5/79. Trata-se de um serviço que deve ser objeto de autorização do órgão competente do governo federal e destina-se a utilização para ligações entre estúdio e transmissores, ligações para emissão de ordens de serviço, serviços de reporta-

gem externa, operações de telecomando de equipamentos, telemedições, entre outros. Por essa norma, o SARC compartilha com o Serviço Especial de Repetição de TV a faixa de frequências de 2300-2690 MHz. O **Serviço Especial de Repetição de TV (RpTV)** é regulado pelo Decreto 81.600 de 25/4/78. Trata-se de um serviço destinado a transportar sinais de sons e imagens de forma a possibilitar a sua recepção por estações repetidoras, retransmissoras ou geradoras de televisão.

* Para legitimar a "operação limpeza" desta faixa de frequências, a SNC esclarecia nos "considerandos" da Portaria 44, que "existe consenso em torno da faixa proposta para o MMDS" e demonstrava preocupação com as **permissionárias de fato** que "se encontram impedidas de expandir seus sistemas, à espera da possibilidade de virem a operar na nova faixa proposta para o MMDS".

* Conforme a Portaria 44, os permissionários de SARC e RpTV que utilizam em caráter primário frequências da faixa reservada para o MMDS (2500-2690 MHz), terão consignadas outras frequências ou se submeterão a uma destinação destas frequências em caráter secundário.

* Para essa alteração, foi fixado o prazo de 31/1/94, com exceção de São Paulo, cujo prazo máximo é dilatado até 31/1/96.

* A Portaria 44 também estabeleceu critérios para o remanejamento de frequências e esclarece que a finalidade é assegurar, imediatamente, para cada um dos **permissionários de fato** do futuro Serviço MMDS, um bloco de três canais, na faixa prevista para o serviço. Isto é, buscou assegurar para essas empresas, uma **reserva de mercado** de um serviço ainda não regulamentado. Para não deixar dúvida, a mesma Portaria incluiu uma lista das empresas que poderiam usufruir deste benefício.

PORTARIA 208, MARCHEZAN PROSSEGUE A POLÍTICA

* Com a troca de comando na SNC, saindo Joel Marciano Rauber e assumindo Nelson Marchezan, as conseqüências da Portaria 44 tardaram um pouco, mas a política prosseguiu com a Portaria 208 de 9/7/92. Essa Portaria, conforme prometido, consignou a cada um dos permissionários do Serviço de Circuito Fechado de Televisão com Utilização de Radioenlace (na verdade o **serviço de MMDS dissimulado**) três canais na faixa de 2500-2690 MHz.

* A Portaria 208 também estabelece critérios e condições para ocupação progressiva dessas frequências.

* A Portaria 208 culmina com um lance de mão nas empresas **não eleitas**. Enquanto as empresas constantes da lista da Portaria 44 tiveram condição favorável para se adaptar à nova situação, outras empresas interessadas simplesmente levaram uma *rasteira* sendo aliadas do processo. Na sua cláusula IV a Portaria 208 determina "o arquivamento de todos os processos pendentes na SNC que contêm solicitação para outorga de permissão para a execução do Serviço Especial de Circuito Fechado de Televisão com Utilização de Radioenlace na faixa de 2425-2485 MHz".

PORTARIA 373, AMPLIAM-SE AS VANTAGENS

Através da Portaria 363 de 14/9/92, os benefícios às 7 empresas protegidas pela SNC foram ampliados: aumentou de 3 para 4 o número de canais consignados este **permissionário de fato** do não regulamentado Serviço de MMDS.

PORTARIA 394, CONSULTA PÚBLICA

A portaria 394 de 7/4/93 encerrou o processo de debate sobre a matéria.

PORTARIA 43, REGULAMENTADO O MMDS

Através da Portaria 43 de 10/2/94, foi finalmente regulamentado o serviço MMDS.

PROBLEMAS DA PORTARIA 43, REGULAMENTO DO MMDS

- * Atribui "automaticamente" às 7 empresas que vinham sendo sistematicamente protegidas pela SNC e pelo Ministério das Comunicações, a condição de "permissionários de MMDS". Isto é, os **permissionários de fato** transformam-se em **permissionários de direito**, sem licitação pública.
- * Não é definido o enquadramento legal do novo serviço. Apenas faz-se remissões a outras portaria.
- * Não é definida a finalidade do novo serviço.
- * O artigo 222 da Constituição determina que "a propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, aos quais caberá a responsabilidade por sua administração e orientação intelectual". O item 3 abre essa participação ao capital estrangeiro na proporção de 49%.
- * Nos parágrafos 1 e 2 do artigo 222 da Constituição determina-se que pessoa jurídica, exceto os partidos, poderão deter, no máximo, 30% do capital sem direito a voto. Na regulamentação do MMDS esses índices são desrespeitados.
- * Foi negada ao Congresso a competência de homologar as permissões de MMDS.
- * No item 6.5.1. não se define o que é "programação de caráter cultural ou educacional".
- * Não há limite para acumulação de permissões em cidades com população abaixo de 300 mil habitantes.
- * Uma mesma empresa poderá deter entre 448 e 868 canais atuantes em até 7 cidades por população acima de 1 milhão de habitantes e 21 cidades com população entre 300 mil e 1 milhão e habitantes.
- * No item 11.1.3.1 fica claro que a única diferença dos canais em MMDS para os canais em VHF ou UHF é a existência de contrato entre a permissionária e o usuário para obtenção do serviço. Isto é, MMDS é uma modalidade de radiodifusão.
- * O mesmo item 11.1.3.1 admite a veiculação de sinal não codificado, isto é, em circuito aberto.
- * O item 12.1, ao obrigar a permissionária a não recusar o acesso de qualquer interessado ao serviço, demonstra a sua natureza pública e análoga à radiodifusão.

Conclusões finais:

- * É inaceitável o benefício de atribuição automática de permissões a determinadas empresas.
- * A matéria deveria ser regulada por lei, já que é um novo serviço, sem enquadramento legal.
- * As outorgas deverão ser homologadas pelo Congresso Nacional.
- * É preciso definir, com observância ao interesse público, a finalidade do serviço.