

A REGULAÇÃO DA TV NO BRASIL: 75 ANOS DEPOIS, O QUE TEMOS?

Othon JAMBEIRO¹

RESUMO: O texto faz uma revisão histórica da regulação da TV no Brasil, para realçar que o ânimo predominante no desenvolvimento desta atividade tem sido o de continuidade e consolidação do modelo comercial. Além de analisar os tipos de modelo predominantes no mundo atual para exploração dos serviços de TV aberta, o autor mostra a situação dos vários serviços de televisão no país, inclusive a recém criada TV digital.

PALAVRAS-CHAVE: TV no Brasil. Regulação da TV. Televisão. Radiodifusão.

A televisão é uma tecnologia nova, na verdade novíssima, quando se considera a história do ser humano. Três quartos de século apenas. Mas é muito evidente que sua existência e rápida disseminação causaram transformações da mais variada natureza em nossas vidas. Rainha dos chamados meios de comunicação de massa, continua evoluindo tecnologicamente e expande-se cada vez mais no sentido da ubiquidade.

Tão poderosa presença universal depende, para existir, da natureza, expressa no chamado espectro eletro-magnético, invisível ao olho humano, porém real e administrável. Inicialmente “terra de ninguém”, este condicionante tornou-se, com o tempo, graças ao desenvolvimento da ciência e aos tratados internacionais, um espaço controlado, por onde circulam sinais que conduzem sons, imagens e textos.

Os regulamentos de telecomunicações nascem daí, isto é, da necessidade de distribuir entre as nações, de maneira justa, canais de circulação de sinais no espectro eletro-magnético. A “terra de ninguém” passou, em meados do século XIX, a ser de todos: uma organização internacional foi criada para gerir os tratados e decisões de conferências e cada país organizou a exploração de seus canais de acordo com seus ordenamentos políticos e econômicos.

¹ UFBA – Universidade Federal da Bahia. Instituto de Ciência da Informação. Salvador – BA – Brasil. 40110-906 – othon@ufba.br

Basicamente um serviço de telecomunicações (embora comporte, no seu conteúdo, entre outros, produtos da indústria de cinema e vídeo e jornalismo), a TV surge nos anos 20 do século XX, subordinada aos regulamentos internacionais e nacionais pré-existentes, criados para o telégrafo, o telefone, o rádio. Mas suas características fizeram com que fosse organizada não apenas com base em ordenamentos técnicos. Seu funcionamento passou rapidamente a depender, assim como já ocorria com o do rádio, de condicionamentos políticos e econômicos, quaisquer que fossem as concepções ideológicas dominantes. Isto é, dado que ela dissemina, a partir de um ponto, mensagens para muitos pontos – diferentemente do telégrafo e do telefone, que ligam um ponto a apenas um outro ponto – seu caminho teria de ser o mesmo do rádio, do qual, aliás, foi uma evolução.

Casado legalmente com o serviço de rádio, sob o nome de “radiodifusão” – expressão criada a partir do fato de que sons e imagens são difundidos por meio de ondas radioelétricas – o serviço de televisão evoluiu muito lentamente durante os anos 1920 a 1940, e teve seu curso interrompido pela II Guerra Mundial. O início de sua consolidação, como veículo de massa, deu-se em 1945, após a guerra, a partir de quando rapidamente se desenvolveu e se expandiu. Foi, do ponto de vista regulatório, naturalmente agregada ao rádio, de acordo com o sistema de exploração adotado em cada região do mundo: na Europa Ocidental estabeleceu-se como “public service”; no recém-criado mundo socialista, como estatal, sob controle dos partidos comunistas; nas Américas, como veículo comercial; na África e na Ásia – salvo nos países colonizados pelos europeus ocidentais, em que o “public service” foi adotado – como estatal ou, eventualmente, comercial.

Os anos 1950 a 1990 presenciaram a expansão do novo meio de comunicação, assim como seu desenvolvimento tecnológico: além do *vídeo-tape* – que permitiu a assincronia da programação – surgiram a transmissão em cores, a cabodifusão, os satélites e, mais recentemente, a agora entronizada TV Digital. Essas transformações foram incorporadas nos três modelos de exploração do serviço de televisão.

Os três modos de fazer TV

São três os principais modelos de exploração da televisão existentes no mundo: o estatal, o comercial e o public service.

O sistema estatal tem três grandes variantes: o comunista (onde este regime ainda existe), o cultural-educativo, e o político-partidário. O primeiro – como estabelecido na teoria marxista-leninista – visa contribuir para a conquista de objetivos coletivos (culturais, políticos e, sobretudo, ideológicos), como concebidos

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

O suporte econômico das três variantes do sistema estatal é dado pelo Estado, embora no sistema comunista o partido, não o governo, cuide da administração, das finanças e das diretrizes ideológicas da televisão. O sistema comunista, contudo, persiste hoje apenas na China (em parte porque desde os anos 1990 há crescente influência do mundo empresarial), no Vietnã, em Cuba e na Coreia do Norte.

O sistema comercial, por sua vez, basicamente procura dar ao público o que ele quer, segundo se conclua de pesquisas de preferência, mercado e audiência. Ou de acordo com gostos e vontades construídos por meio de manipulações sistemáticas dos telespectadores, para atender interesses econômicos, políticos e ideológicos de anunciantes e dos estratos dominantes da sociedade. Seu suporte econômico é dado pela venda de audiências para anunciantes, que fazem exibição ou menção de produtos e serviços no interior dos programas ou inserem publicidade nos intervalos da programação. Monitorando diuturnamente tantos segmentos do mercado quanto as ciências econômicas, sociais e psicossociais lhe permitem, este sistema busca incessantemente delinear, seduzir e aprisionar audiências, cujo poder aquisitivo possa ser ‘vendido’ a anunciantes de produtos, serviços e idéias. Simples assim.

O sistema public service, disseminado na Europa ocidental e em algumas ex-colônias européias, compreende variações, mas substancialmente pensa sobre si mesmo como tendo um só objetivo: dar ao público não o que ele quer, mas o que necessita, como concebido no interior do próprio aparato do sistema. Tendo como mote “educar, entreter, informar”, seu suporte financeiro é composto por compulsória contribuição da audiência geral do meio (a *license fee* na Inglaterra, por exemplo, é paga anualmente por cada residência que possua aparelho de TV, e custa o equivalente a 130 libras, aproximadamente R\$480,00), fundos públicos e, em alguns casos, publicidade.

A concepção original deste sistema tem como base ideológica uma visão paternalista e elitista da sociedade e de suas instituições. De fundo autoritário, expressa-se claramente na crença de que o rádio e a televisão devem educar, informar e moldar o povo, de acordo com os mais altos padrões culturais e ideológicos da sociedade. O povo pode pensar que sabe o que quer, mas as elites é que sabem de que o povo necessita. Convencido dessa superior missão, e independentemente do

país em que opere, o “public service” tem tradicionalmente se considerado e agido como uma instituição social, um ente constitutivo do Estado-Nação, imune por sua própria natureza a pressões “de baixo”, como por exemplo, do mercado.

Nas duas décadas finais do século XX, contudo, ruíram muitos dos pilares ideológicos do *public service*. David Sawers (1989) afirma que o desejo da BBC de demonstrar que seus programas eram populares e que por isso merecia o pagamento da *license fee*, fez com que seus produtores passassem a estar sob pressão para produzirem programas que assegurassem grandes e constantes audiências. Isto significou o uso incessante de pesquisas de audiência, o conhecimento e o atendimento do gosto do mercado, e a eliminação de elementos de conteúdo capazes de causar rejeição aos programas voltados para grandes massas.

Ang (1991) ressalta que a permissão para o funcionamento de um sistema comercial –Independent Television (ITV) – no Reino Unido, em meados dos anos 50, quebrou o monopólio da BBC para definir o que significava televisão, mas não só isso: ela aos poucos absorveu a maneira “comercial” de relacionamento com o público, desenvolveu explícito interesse em pesquisas e maximização de audiência, e adotou práticas outras derivadas do competitivo sistema comercial de televisão. O resultado é que, segundo Ang (1991), a BBC, seguindo o caminho do sistema *public service* europeu como um todo, abandonou o conceito de audiência como sendo o público em geral, e adotou o conceito comercial de audiência como sendo um mercado crescentemente segmentado, que deve ser atendido em seus diferenciados gostos e preferências.

Em conseqüência, a programação e a vida administrativa das emissoras desse sistema passaram a ser – e nos anos 90 o processo se radicalizou, avançou e se consolidou – conduzidas sob severa racionalidade econômica, sendo as pesquisas de audiência definitivamente integradas no método pelo qual tentam controlar os telespectadores (ANG, 1991).

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

Os três sistemas são considerados conflitantes, havendo hoje forte tendência para um esmagador domínio do sistema comercial, sobretudo no que se refere aos valores básicos que o conceituam: racionalidade econômica de gestão, obediência

às leis do mercado, busca – e construção – sistemática dos gostos e preferências da audiência, criação e manutenção de audiências específicas para produtos específicos.

A TV no Brasil

Prevista na legislação emitida pelo Governo Provisório da Revolução de 1930, a televisão (então chamada Radiotelevisão, numa referência direta ao fato de as imagens circularem no espectro eletromagnético por meio de ondas de rádio) somente foi implantada no Brasil em 1950. Há pelo menos cinco importantes aspectos a serem destacados quanto às raízes históricas de sua regulação.

1. A participação de estrangeiros em sua exploração tem sido restringida por alto grau de nacionalismo inserido nas leis e decretos que regulam sua exploração. Os revolucionários de 1930 iniciaram isto por meio dos decretos 20.047 e 21.111, publicados em 1931 e 1932, respectivamente. Neles ficou estabelecido que o rádio – já existente – e a televisão – quando viesse a existir – eram de interesse nacional, e, portanto, tinham sua utilização reservada exclusivamente a brasileiros. Essas raízes nacionalistas projetaram-se para o futuro e estão presentes nas várias constituições do país e em vários dispositivos do Código Nacional de Telecomunicações e do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, ainda em vigor. A partir de 2003 foi permitida a participação de investidores estrangeiros na TV aberta, em até 30% do capital. Mas continua o impedimento de participação desses investidores nos processos decisórios relativos ao conteúdo das transmissões.

Entre estes dispositivos podem ser destacados os seguintes: 1) Preferência, na decisão presidencial sobre quem deve receber a concessão, para o concorrente que apresente a mais alta taxa de uso de equipamento fabricado no país; 2) Preferência, no mesmo processo decisório, para o concorrente que prometa a mais alta percentagem de tempo dedicado a assuntos, autores e artistas brasileiros; 3) Proibição de contratos entre emissoras de TV e companhias estrangeiras; 4) Proibição de aceitar a presença de entidades estrangeiras nas atividades administrativas da emissora; 5) Proibição de a emissora ter empregados, sócios, diretores e gerentes estrangeiros.

2. A Revolução de 30 estabeleceu também o caráter da radiodifusão como de *interesse público*, e, portanto, sujeitou tanto o rádio quanto a televisão a serem serviços de telecomunicações protegidos e regulados pelo Estado. Coerentemente com este caráter, os revolucionários atribuíram à radiodifusão finalidades educacionais. Eles falharam, contudo, na conceituação dessas finalidades e na fixação do modo como deveriam ser alcançadas e avaliadas. Repetindo a falha,

todos os governos que se sucederam desde então jamais definiram substantivamente aquelas finalidades. O resultado é que a qualificação legal da radiodifusão como um serviço de interesse público e com finalidades educacionais tornou-se meramente retórica, sem conseqüências objetivas em termos de implementação. Na prática, o modo comercial de exploração da TV tem sido esmagadoramente predominante e o número e qualidade de programas de entretenimento têm superado de longe aqueles com características educacionais.

3. Também presente nas raízes históricas da regulamentação da TV no Brasil está a centralização, no poder executivo, das competências de concessão e controle da radiodifusão – diferentemente de outros países, como os Estados Unidos, por exemplo, onde esta atribuição é de uma comissão independente do governo. Em 10 de julho de 1917, o decreto 3.296, dando conseqüência a uma emenda constitucional anterior, centralizou o processo de concessão de serviços de telecomunicações no governo federal, derrubando assim dispositivo da Constituição de 1891, que tinha entregue tais competências aos estados federados. Tal centralização foi definitivamente selada pelos decretos 20.047 e 21.111, que afirmaram categoricamente serem os serviços de *radiocomunicações* – aí incluída a *radiotelevisão* – da exclusiva competência da União. Além disso, o decreto 21.111 dispôs que o governo federal é quem estabelecerá as exigências a que deveriam se subordinar as concessionárias.

Semelhante idéia de centralização foi certamente muito influente na elaboração do Código Nacional de Telecomunicações, aprovado pelo Congresso Nacional em 1962, após nove anos de debates. Nele estão contidos alguns dispositivos que expressam claramente esta tendência: (1) o Presidente da República foi mantido com o poder exclusivo de conceder serviços de radiodifusão; (2) é obrigatória a consulta ao Ministro das Comunicações quando a concessionária pretender trocar um diretor; (3) cabe ao Ministério das Comunicações certificar a competência de quem vá exercer funções técnicas e operativas em emissoras de radiodifusão; (4) também ao Ministério das Comunicações foi atribuído o poder de permitir ou não a eventual prestação de serviços de técnicos estrangeiros nas emissoras; (5) qualquer mudança nas características físicas das estações de rádio e televisão tem de receber autorização do mesmo ministério.

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

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

4. Embora considerando a radiodifusão como um serviço público, de interesse nacional, e com propósitos educacionais, os decretos 20.047 e 21.111 abriram a possibilidade de tal serviço ser concedido a empresas privadas, formadas por brasileiros “decentes”. Esta abertura estabeleceu um dos mais importantes fundamentos da indústria da TV no Brasil, ainda hoje em vigor: o Estado como poder concedente e o interesse privado como o executor e beneficiário da atividade. Tal fundamento tem sido a base legal para que os canais de TV, considerados bens públicos, de interesse nacional, e com propósitos educacionais, sejam cedidos a empresas privadas, para obterem lucros com sua exploração comercial.

Na verdade, toda a regulamentação dos serviços de televisão no Brasil foi notoriamente construída em torno do modelo comercial adotado para a atividade. Em conseqüência, a disponibilidade das contas publicitárias no mercado é fator de suma importância, tanto no processo de concessão quanto na própria elaboração legislativa. Por exemplo, quando o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão (elaborado com base no Código Nacional de Telecomunicações e aprovado pelo Decreto 52.795, de 31 de outubro de 1963) estabelece a generosa percentagem de 25 por cento do tempo de programação como o tempo “máximo” permitido para a veiculação de anúncios, é evidente que o objetivo é a maximização do lucro. A ausência de regras mínimas para a programação também permite aos concessionários perseguir fórmulas que usam os gostos e interesses comuns ao maior número possível de telespectadores para atraí-los e manipulá-los. Pelos cânones deste modelo, temas complexos, ou que desatendam ou questionem aqueles gostos e interesses devem ser evitados.

Destaque-se também que, no percurso histórico da regulação, particularmente a partir da aprovação do Código Nacional de Telecomunicações, em 1962, a supremacia do modelo comercial tendeu sempre a cristalizar-se, como demonstram alguns fatos:

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

b – As finalidades educacionais da radiodifusão continuaram a não ser claramente reguladas, permanecendo obscura a forma de realizar e avaliar seu

cumprimento. O que deveria caracterizar toda a programação passou a constituir-se em adendo indesejável: as emissoras estão obrigadas a dedicar cinco horas por semana a programas educacionais, sendo 30 minutos diários, de segunda a sexta, e 75 minutos, aos sábados e domingos, segundo estabelece a Portaria Interministerial 568, de 21.10.1980, do Ministério das Comunicações e do Ministério da Educação, e ainda em vigor².

c – A concessão predominantemente para concessionários privados e a permissão de constituição de redes nacionais de televisão sedimentou a indústria e seu uso comercial. Na verdade, os empresários de TV brasileiros foram estimulados, nos anos 1960, a operarem em rede. Os militares que governavam o país acreditavam que o serviço de televisão é um setor econômico de capital intensivo, em razão do que precisava operar em nível de escala, isto é, ser nacional para poder ser lucrativo. Em consequência, o serviço de TV tornou-se absolutamente dominado por cadeias nacionais, inexistindo emissoras independentes.

5. O controle político dos serviços de TV continua possível por meio da própria estrutura do poder executivo, sobretudo nas áreas de intervenção do Estado na economia – bancos e empresas estatais. Assim, o Presidente da República pode exercer esse controle de duas maneiras principais: decide sobre o uso das contas publicitárias controladas pelo governo, cuja soma é bastante superior a qualquer outra no país; e continua sendo sua prerrogativa, por meio do Ministério das Comunicações, escolher quem recebe a concessão de serviços de radiodifusão.

O fato de terem assegurado tais garantias ao uso privado do espectro eletromagnético seguramente foi fator decisivo na sobrevivência do Código e do Regulamento. Nascidos em 1962 e 1963, respectivamente, eles assistiram: a queda de um presidente civil por meio de um golpe militar; sucessivos governos ditatoriais até 1984; uma Assembléia Nacional Constituinte de quase dois anos; o *impeachment* de um presidente; o mandato tampão de um Vice-Presidente; e a dupla eleição de dois presidentes. Resistiram a tudo e, embora tenham sofrido tópicas alterações, continuam em vigor.

² Pressionados por radiodifusores, em 1991, os ministros das Comunicações e da Educação concordaram em “suspender” a aplicação da Portaria. Foi então assinado um acordo pelos dois ministros e pela Abert, estabelecendo que as cinco horas previstas no Regulamento seriam pagas da seguinte maneira: cinco minutos da programação diária, de segunda a sexta, para inserção de spots de 30 e 60 segundos, contendo mensagens educacionais; e dois programas de 20 minutos, na programação de sábado e domingo, emitidos entre 6 e 22 horas, a critério das radiodifusoras.

As redes comerciais de TV aberta

A estrutura das TVs comerciais abertas no Brasil é completamente baseada em redes nacionais, com esmagadora predominância de entretenimento de massa. As novas opções – TV a cabo e satélite – são exploradas no modelo de assinaturas e têm oferecido aos telespectadores que podem pagá-las programação de tipo muito semelhante: a maioria dos programas dos mais de 100 canais disponíveis pode ser facilmente rotulada de programação de entretenimento.

As redes comerciais constroem suas grades de programação com base em três pilares: entretenimento, informação e anúncios. Embora seja dedicado maior tempo ao entretenimento e o máximo possível aos anúncios, os programas de informação recebem especial atenção porque dão às redes distinção social e influência política.

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

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

As redes e suas afiliadas formalizam seus laços econômicos por meio de um contrato de afiliação. Nele se estabelece que todas as afiliadas devem ter um comportamento uniforme e uma programação artística e comercial padrão, sob a coordenação única da “cabeça” do sistema, sediada em São Paulo ou Rio de Janeiro. Cada rede pode ter apenas uma afiliada em cada cidade.

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

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

nacionais. Na verdade, a “cabeça” age como um distribuidor, comprando audiências locais e regionais, agregando-as e revendendo-as para anunciantes nacionais.

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

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

As “cabeças” agem também como representantes comerciais das afiliadas, nos mercados do Sul do país, em troca de 60% de comissão por anúncio a ser transmitido nas “janelas” locais. Pelo contrato, aliás, aquelas janelas não podem, em nenhuma hipótese, transmitir anúncios de concorrentes dos anunciantes nacionais no mesmo intervalo comercial. Nem pode, igualmente, a afiliada vender tempo para mercados outros que não aquele fixado claramente no contrato de afiliação. Os intervalos destinados à publicidade local são divididos meio a meio entre a afiliada e a “cabeça” do sistema, tendo esta prioridade na distribuição dos anúncios.

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

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

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

Os serviços de TV por assinatura

O Brasil foi um dos últimos países da América Latina a ter serviços de TV por assinatura – TV a Cabo, MMDS e direto via satélite (DTH): mais de 10 anos após a Argentina, e depois da Colômbia, Bolívia e Venezuela. Em dezembro de 1993 o país tinha apenas 160 mil domicílios com serviços deste tipo. Em 2007 chegou finalmente aos cinco milhões, um número irrisório quando se considera a existência de cerca de 45 milhões de domicílios no território brasileiro.

Iniciada com tumultos políticos e legais em torno da regulação específica dos serviços, a TV por assinatura se estabeleceu por meio de um sistema combinado de tecnologias: cabo, satélite e Serviço de Distribuição Multipontos Multicanais (MMDS).

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

O Grupo Abril associou-se primeiramente com o Canal Plus, da Europa, para usar a programação da ESPN, CNN e RAI. No ano seguinte o grupo chegou a um acordo com o MTV. Finalmente, dois anos depois de receber a autorização, a Abril lançou-se no mercado, em 9 de junho de 1991, inicialmente na cidade de São Paulo, com o suporte do grupo japonês Sharp. No mesmo ano expandiu o serviço para o Rio de Janeiro. No ano seguinte acrescentou três outros canais.

O gigante Grupo Globo, por seu turno, lançou seu serviço de TV via satélite, Globosat, em 10 de novembro de 1991. Dois anos depois tinha alcançado apenas 50 mil assinantes, sobretudo em função do preço de instalação. Mas, em 1994, a TecSat, empresa que fabricava os decodificadores para a Globo, conseguiu reduzir o preço de US\$2.000 para US\$600,00, o que começou a influir na expansão dos serviços. Inicialmente, a Globosat operava como programadora e operadora ao mesmo tempo. Em 1993 foi dividida em duas, sendo criada a NetBrasil como operadora ficando a Globosat como programadora.

O setor de TV a cabo, por sua vez, só passou a desenvolver-se em condições favoráveis após a aprovação da chamada Lei do Cabo, de 06 de janeiro de 1995. A nova Lei foi particularmente inovadora nas provisões relativas à implementação dos serviços. Além de sua programação paga, o operador de TV a cabo deve fornecer gratuitamente ao assinante: (a) todos os serviços de TV, em UHF e VHF, que atinjam a área; (b) um canal sob responsabilidade da Câmara Municipal da cidade onde opera e da Assembléia Legislativa do estado onde se situa a cidade; (c) dois canais sob responsabilidade do Congresso Nacional, um para a Câmara Federal e o outro para o Senado; (d) um canal destinado ao uso comum de universidades situadas na cidade;

(e) um canal para uso comum de entidades educativas e culturais ligadas aos governos federal, estadual ou municipal; (f) um canal para uso comum de organizações da sociedade civil não-governamentais e não-lucrativas.

Além disso, cada empresa operadora deve reservar: (a) dois canais para serviços ocasionais, como congressos, seminários, debates, comícios etc., mediante pagamento por pessoa jurídica; (b) 30 por cento dos canais disponíveis para transportar programas de companhias não ligadas a ela, mediante pagamento compatível com o mercado.

Apresentada publicamente como um ganho de grande alcance para a sociedade, a reserva de canais chamados comunitários (*public access channels*) foi, na verdade, também um ganho para os operadores. Isto porque, ao contrário de outros países, onde as empresas que operam TV a cabo têm de ceder às organizações comunitárias não só o canal, mas também instalações e equipamentos para a produção dos programas, a Lei brasileira as obriga a ceder exclusivamente os canais e nada mais. Com isso, além de não terem qualquer custo com a cessão dos canais – eles os têm de sobra – ganham audiência adicional sem qualquer esforço.

TV não-comercial

A União começou a operar serviços de radiodifusão em 1936, quando recebeu em doação uma emissora de rádio. De lá até os dias de hoje o Estado brasileiro passou por períodos diferenciados de ascenso e descenso em sua participação no setor, e entrou no novo século pouco presente na prestação destes serviços. De fato, as emissoras não-comerciais tiveram um muito limitado crescimento em sua aceitação pelos telespectadores. As duas redes nacionais – Educativa e Cultura – e as emissoras independentes, vinculadas a estados e a universidades, continuam operando com pouquíssimos recursos e vivendo uma longa, profunda e conceitual crise sobre o seu verdadeiro papel no ambiente da indústria televisiva nacional.

O Estado brasileiro começou a operar diretamente emissoras quando recebeu em doação a Rádio Roquete Pinto, em 1936. Mas suas ações no setor assumiram grandes proporções apenas a partir de 1940, em pleno Estado Novo, quando Getúlio Vargas tomou de seus donos a Rádio Nacional, investiu nela bastante dinheiro e transformou-a na emissora mais ouvida da América Latina, por quase 15 anos. Na era da TV, iniciada em 1950, somente a partir dos anos 60, durante o regime militar, o governo passou a operar emissoras televisivas. Abriu duas grandes frentes: a Radiobrás (Empresa Brasileira de Radiodifusão) e o Sistema Brasileiro de TV Educativa. Rigorosamente, falhou completamente em ambas.

Na verdade, contudo, a idéia do Estado como operador de radiodifusão germinou desde os anos 30. De acordo com Federico (1982, p. 43), o relatório 124, de 10.08.1937, da Comissão Técnica do Rádio, propôs a criação da Rede Nacional de Radiodifusão, a ser formada por emissoras de ondas médias e curtas. Em 22 de novembro do mesmo ano, 12 dias após a implantação da ditadura do Estado Novo, a Portaria Ministerial 534 aprovou a proposta, permitindo a utilização de um indeterminado número de frequências de ondas médias e cinco de ondas curtas para aquela finalidade. A Rede Nacional, aliás, estava prevista na legislação de telecomunicações feita pelo Governo Provisório, em 1931 e 1932³.

A Rede, contudo, jamais foi constituída. Nos anos 40 e 50, os ministérios da Educação e do Trabalho detinham concessões de rádio, mas as operavam isoladamente, sem qualquer controle central. O assunto voltou a ser considerado em 1974, quando a Universidade de Brasília foi solicitada a realizar um estudo e propôs a criação de um sistema de comunicação social “para proteger e preservar a cultura nacional”. Baseado nesse estudo o governo decidiu criar uma rede nacional de rádio e TV, destinada a operar apenas suplementarmente, em áreas com baixa densidade demográfica, de pouco ou nenhum interesse para as concessionárias privadas, e nas regiões consideradas estratégicas para a unidade nacional.

A Radiobrás foi, então, instituída, tendo como missão inicial a centralização das emissoras de rádio e TV que pertencessem ao governo federal. Subordinada ao Ministério das Comunicações, foi criada pela Lei 6301, de 15.12.1975⁴. Ficaram, então, sob sua direção, as seguintes emissoras: Radio Nacional do Rio de Janeiro, Rádio Mauá, Rádio Nacional de Brasília, TV Nacional de Brasília. Seus principais objetivos eram: estabelecer e operar emissoras de rádio e TV; transmitir os programas educacionais feitos pelo Ministério da Educação; e produzir e transmitir seus próprios programas de entretenimento e notícias.

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

³ Decretos 20.047 (BRASIL, 1931) e 21.111 (BRASIL, 1932).

⁴ Cf. BRASIL, 1975.

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

O tema voltou ao debate em 2007, quando o governo decidiu criar a chamada TV Brasil, que foi objeto de uma Medida Provisória, em apreciação no Congresso Nacional, mas já em execução, com base na estrutura da antiga TVE, sediada no Rio de Janeiro.

A nova TV pública – assim autodenominada, por declarada oposição ao termo estatal, embora seus dirigentes e todos os membros de seu conselho tenham sido nomeados pelo Presidente da República – na realidade, extingue a chamada TV Educativa do governo federal. Esta última foi criada pelo Decreto-Lei 5198, de 03.01.1967, com o nome de TVE-Centro Brasileiro de TV Educativa, com a missão de produzir programas para alimentar emissoras similares existentes no país. Sua criação deveu-se a dois fatores principais: uma ofensiva internacional, liderada pela Unesco, pressionando pelo uso da TV para atender necessidades educacionais nos países em desenvolvimento; e a necessidade de preparar mão-de-obra apropriada para o processo acelerado de industrialização promovido pelo regime militar.

O país possui hoje apenas 20 emissoras geradoras de programas educativos, embora o número de retransmissoras (que não geram programas educativos, mas detém um percentual de tempo na programação para inserir noticiários ou outros programas localmente produzidos) tenha ultrapassado mil. A TVE, agora extinta para dar lugar à nova TV Brasil, era a grande fornecedora de programadas para essas emissoras, atuando, em boa parte da programação, como cabeça de rede. A TV Cultura de São Paulo competia com ela nesse fornecimento.

A despeito do suporte legal, a chamada TV educativa brasileira viveu sempre desacreditada e fortemente criticada por ineficiência. Chegou-se a dizer que, com os recursos que gastou durante sua existência, teria sido mais barato e provavelmente mais eficiente pagar um professor particular para cada um dos seus alunos, ou mandá-los estudar nas melhores escolas privadas do país.

Nos anos 90, embora isto seja proibido pela legislação, elas passaram a aceitar patrocínios, visando melhorar seus orçamentos. Multadas pelo Ministério das Comunicações, recusaram-se a pagar as multas e nada lhes aconteceu. Hoje, praticamente todas as emissoras de rádio e TV de caráter educativo, em todo o país, operam com patrocínios e mesmo com anúncios.

A nova panacéia: TV digital

Os debates sobre a implantação da TV Digital no Brasil ocuparam muita gente e se desenrolaram em clima às vezes com frio enfoque tecnicista e às vezes com franco enfoque político e ideológico. As questões eram muitas e assumiam grandeza particular, na dependência dos promotores e participantes das discussões. No âmago, contudo, o que estava em causa era a definição dos caminhos que deveriam tomar as ações públicas e as estratégias empresariais. Isto é, no âmbito governamental, cabia decidir se haveria ou não uma revisão dos marcos regulatórios e, conseqüentemente, dos modelos de negócio na exploração dos serviços de TV; no meio empresarial, era mister definir se a televisão aberta continuaria a ser uma atividade comercial restrita aos tradicionais radiodifusores. Tudo o mais, ainda que de suma importância, estava subordinado a essas decisões.

Dois modelos, pouco citados, mas muito considerados em seus conteúdos, estiveram no horizonte durante os debates: o inglês e o americano. O primeiro adotou a estratégia de implementar ampla e intensa competição entre os concessionários, dentro de uma conceituação de TV digital que a compreende como objeto de regulação unificada com as telecomunicações. Isto é, a nova tecnologia serviu para abrir espaços a novos investidores, acirrando a concorrência entre os detentores de outorgas, assim como permitiu a integração de serviços numa só concessão. O modelo americano, ao contrário, privilegiou a continuidade do sistema de radiodifusão, isto é, a TV digital foi implantada de tal forma que não provocasse ruptura significativa no esquema tradicional da exploração da radiodifusão. O avanço tecnológico não se aplicou para democratizar o acesso à exploração de serviços, mas sim para assegurar aos chamados “incumbents” (os que já eram concessionários) o controle dos novos serviços.

As razões objetivas para a implantação da TV digital – além, é claro, do *charm* que o país passaria a ostentar no plano internacional e do afago à vaidade das classes médias nacionais – foram de duas ordens principais: a necessidade de revitalizar a indústria eletrônica e setores a ela associados; e a insuficiência do espectro eletromagnético para contemplar, ao mesmo tempo, a TV e os novos serviços de telecomunicações, particularmente a telefonia móvel e outros serviços *wireless*. Ao final, o modelo japonês foi o escolhido porque era o único que já incluía as tecnologias e *softwares* necessários para uso imediato de outros serviços *wireless* (fornecimento de conteúdo para celulares, por exemplo).

A escolha do modelo definiu, a rigor, as duas questões básicas: não haveria revisão dos marcos regulatórios; e ficava assegurada a manutenção do negócio da TV aberta como exclusivo para as tradicionais empresas de radiodifusão. Foram ignoradas, assim, as amplas possibilidades de exploração da evidente e crescente convergência

tecnológica para estimular competição entre serviços de telecomunicações e o ingresso de novos investidores. Preferiu-se manter o *status quo*, preservando-se os privilégios das cadeias nacionais de TV analógica e contendo-se o surgimento de novas emissoras e produtoras. Isto é, os espaços de onda que a tecnologia digital cria não serão disponibilizados para grupos privados e organizações sociais que queiram se habilitar para investir no setor. Ficam com os mesmos que já lá estão.

No que se refere ao aspecto tecnológico, igualmente importante, inclusive do ponto de vista econômico-financeiro, a questão colocada pelos desenvolvedores brasileiros de tecnologia digital não se atinha exclusivamente à escolha de um modelo nacional ou estrangeiro. O que se queria era garantir a possibilidade de desenvolver no país o máximo possível de tecnologia digital, com o que se reduziria ao mínimo o pagamento de divisas. Na verdade, o sistema de TV digital é composto por muitos módulos (partes constituintes, em sua maioria expressas em forma de *softwares*). Quanto mais módulos puderem ser nacionais, ainda que sobre uma base tecnológica (modelo, na linguagem dos debates) desenvolvida no estrangeiro, maior economia de divisas.

A produção desses módulos no país era reivindicada pelos meios acadêmicos também porque com isto se estabelece um caminho para desenvolver capacidade científica e tecnológica e para estimular a produção doméstica de conteúdos. E a depender dos modelos de negócio adotados, caso houvesse alteração dos marcos regulatórios, a geração de tecnologia nacional incentivaria a produção independente e o surgimento de novas emissoras, aumentando o mercado de trabalho no setor artístico e de comunicação. Mas isto era tudo o que os *incumbents* não queriam.

Conclusão

Como se pode ver, os serviços de TV no Brasil estão organizados em redes nacionais, que afiliam emissoras de TV locais e redes regionais. Isto configura uma situação clara de oligopólio, dentro do que os liberais afirmam ser inevitável no uso do espectro eletromagnético, sob o nome de “oligopólio natural”. Isto é, dado que há um limite de 13 canais no espectro, o oligopólio é normal, sendo anormal apenas o monopólio. A existência de canais independentes, que pudessem entrar em rede quando e com quem quisessem, assim como produzir regionalmente boa parte de suas programações, certamente seria um elemento essencial para introduzir diversidade em um modelo de exploração de TV num país de dimensões continentais como o Brasil.

No que se refere à programação, as redes são massivamente dominadas por entretenimento, embora haja significativa presença de programas de informações, particularmente de segunda a sexta, entre 7 e 9 e entre 18 e 23 horas.

A TV por subscrição é ainda muito jovem no país e, dadas as condições sócio-econômicas dos brasileiros, não conseguiu atingir suficiente número de assinantes para concorrer com a TV aberta. Além disso, sua programação segue o caminho do entretenimento, tal qual as emissoras que usam o espectro eletromagnético, deixando apenas alguns canais para programas específicos, geralmente de baixa audiência. Como a assinatura é muito cara para o nível de renda da maioria esmagadora da população brasileira, pelo menos até agora não parece ser este o caminho para que se assegure possibilidade real de diversidade de programação para os telespectadores.

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

Parece haver, contudo, pelo menos dois caminhos abertos, não necessariamente alternativos, para que trilhem.

O primeiro seria atender às necessidades de expressão de grupos sociais, de natureza étnica, cultural, econômica, gênero, etc., uma tarefa que certamente podem cumprir muito melhor do que as emissoras comerciais. E, ao mesmo tempo, procurar fortalecer seu papel como o último bastião do localismo, refletindo e projetando a vida social, cultural e econômica do local e do estado em que operam. Em qualquer caso deveria haver drástica redução do uso de programas gerados pelas duas redes nacionais – a TVE, do Rio de Janeiro (agora TV Brasil), e a Cultura, de São Paulo, ambas muito voltadas para os interesses do centro-sul do país.

O segundo seria assumir o papel que de alguma forma lhe tem sido atribuído como expectativa social, que é o de projetar na sociedade a alta cultura, isto é, as expressões clássicas e de vanguarda das artes e da cultura, independentemente de nacionalidade, ideologia ou tendência. É sensato afirmar, contudo, que os programas de alta cultura e *fine arts* servem principalmente aos mesmos grupos privilegiados que têm fácil acesso tanto à TV aberta quanto à TV por assinatura. Este público pode pagar por isto, assim como boa parte dele pode conhecer “ao vivo” museus e galerias de arte, e mesmo participar, quando é o caso, de eventos artísticos e culturais nacionais e internacionais.

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

A questão continua sendo até onde o ambiente regulador nacional irá na redefinição de seus conceitos. Até agora, vêm sendo mantidos inalterados os traços mais importantes da regulamentação da TV, particularmente no que concerne à radiodifusão, cujo regulamento continua, em essência, intocado desde 1963, um período extremamente longo para um setor tão mutante no mundo contemporâneo. Deve ser lembrado que a TV aberta no Brasil alcança 45 milhões de lares, enquanto a TV por assinatura atinge apenas cerca de cinco milhões deles. A primeira também absorve mais de 95% do orçamento publicitário destinado à TV e aproximadamente 70% das contas dos anunciantes públicos e privados.

Reflexões, debates e proposições democratizantes emergiram nos anos 60, amadureceram e chegaram ao novo século com os movimentos sociais abandonando posições simplistas e evoluindo para a fixação de objetivos mais concretos. Isto é, em vez de esperar que a população esteja preparada para uma “revolução nacional e popular”, e só então mudar a realidade da mídia no Brasil, ativistas da democratização dos meios de comunicação de massa começaram a buscar ações políticas visando à transformação imediata de aspectos dessa realidade. Isto não é unanimidade, contudo.

Unificados na postura negadora da comercialização de bens culturais e do que chamam ‘homogeneização’ da cultura em função de índices de audiência, os membros dessa resistência ainda divergem muito no que propõem. Uns baseiam sua luta em proclamadas aspirações de fazer de cada *medium* um regulado instrumento para a pluralidade ideológica e cultural; outros, menos radicais, embora também entendendo aquela pluralidade como fundamento essencial da sociedade humana, querem não cada um dos meios, mas o seu conjunto atendendo ao pluralismo da sociedade, cabendo ao Estado, além de papel regulador e fiscalizador, também o de subsidiador de meios ditos ‘populares’; outros, ainda acreditam que somente uma diuturna batalha baseada na luta de classes pode possibilitar à classe trabalhadora tomar o poder político e econômico da classe dominante, e, por essa via, também o controle dos meios.

Três fatores, contudo, têm infligido pesadas perdas a essa resistência. Em primeiro lugar, os crescentes fortalecimento e expansão das idéias contidas no

pensamento liberal – assentado principalmente na democracia representativa, na liberdade de expressão tal qual conceituada pelo liberalismo clássico, e na economia de mercado – sobre a administração, o financiamento e a programação da TV. Em segundo – afetando, sobretudo, as facções menos propensas às mudanças e apegadas às tradicionais concepções marxistas – o colapso do comunismo, que virtualmente eliminou a alternativa real – o chamado ‘mundo socialista’ – ao sistema capitalista. E em terceiro, a crise ideológica contemporânea, que dispersou e mantém perplexos importantes e influentes setores políticos e intelectuais.

TV REGULATION IN BRAZIL: 75 YEARS AFTER WHAT WE’VE GOT?

ABSTRACT: *The text is a historic review from TV regulation in Brazil. It highlights that the dominant courage in the development of television industry in this country has been the continuity and consolidation of the commercial model. Besides analyzing existing models to explore TV broadcasting services, the author shows the situation of the different TV services in Brazil, including the newest of them, Digital TV.*

KEYWORDS: *TV in Brazil. TV regulation. Television. Broadcasting.*

REFERÊNCIAS

ANG, I. **Desperately seeking the audience.** London: Routledge, 1991.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/fraWeb?OpenFrameSet&Frame=frmWeb2&Src=%2Flegisla%2Flegislacao.nsf%2FFrmConsultaWeb1%3FOpenForm%26AutoFramed>>. Acesso em 14 abr. 2008.

_____. **Lei n. 6.301, de 15 de dezembro de 1975.** Institui política de exploração de serviço de radiodifusão de emissoras oficiais, autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasileira de Radiodifusão – RADIOBRÁS, e dá outras providências. Disponível em: <<https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/fraWeb?OpenFrameSet&Frame=frmWeb2&Src=%2Flegisla%2Flegislacao.nsf%2FFrmConsultaWeb1%3FOpenForm%26AutoFramed>>. Acesso em: 14 abr. 2008.

_____. **Decreto-lei n.5.198, de 03 de janeiro de 1967.** Cria, sob a forma de fundação, o Centro Brasileiro de TV Educativa. Disponível em: <<https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/>

legislacao.nsf/fraWeb?OpenFrameSet&Frame=frmWeb2&Src=%2Flegisla%2Flegislacao.nsf%2FFrmConsultaWeb1%3FOpenForm%26AutoFramed>. Acesso em: 14 abr. 2008.

_____. **Decreto n.21.111, de 1 de março de 1932.** Aprova o regulamento para a execução dos serviços de radiocomunicações no território nacional. Disponível em: <<https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/fraWeb?OpenFrameSet&Frame=frmWeb2&Src=%2Flegisla%2Flegislacao.nsf%2FFrmConsultaWeb1%3FOpenForm%26AutoFramed>>. Acesso em: 14 abr. 2008.

_____. **Decreto n.20.047, de 27 de maio de 1931.** Regula a execução dos serviços de radiocomunicação no território nacional. – (o chefe do governo provisório, usando das atribuições que lhe confere o artigo 1. do decreto n. 19.398, de 11/11/1930). Disponível em: <<https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/fraWeb?OpenFrameSet&Frame=frmWeb2&Src=%2Flegisla%2Flegislacao.nsf%2FFrmConsultaWeb1%3FOpenForm%26AutoFramed>>. Acesso em: 14 abr. 2008.

FEDERICO, M. E. B. **História da comunicação:** Rádio e TV no Brasil. São Paulo: Ed. Vozes, 1982.

GARNHAM, N. Towards a theory of cultural Materialism. **Journal of Communication**, London, v.33, issue3, p. 314-329, Summer 1983.

SAWERS, D. Financing for Broadcasting. In: VELJANOVSKI, C. (Ed.). **Freedom in Broadcasting**, London: Institute of Economic Affairs, 1989. p.79-98.