

A NOVA TELEVISÃO NO BRASIL E NA ARGENTINA

CAPPARELLI, Sérgio

Pós-Doutorado pela Université de Paris VIII, U.P. VIII, França; Pós-Doutorado pela Université Stendhal Grenoble 3, USG, França; Doutorado pela Université de Paris II, UP II, França.

RAMOS, Murilo César

Pós-Doutorado pela Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, Brasil; Doutorado em Comunicação pela University of Missouri-Columbia, MU, Estados Unidos; Mestrado em Comunicação pela University of Missouri-Columbia, MU, Estados Unidos.

SANTOS, Suzy dos

Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporânea pela Universidade Federal da Bahia, UFBA, Brasil; Mestrado em Comunicação e Informação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Brasil.

RESUMO

Analisa-se a convergência das telecomunicações e da televisão no Brasil e na Argentina, partindo do princípio que as bases econômicas, políticas e regulatórias para esse processo de convergência já foram lançadas na Argentina e estão em rápido andamento no Brasil. Argumenta-se que os países do Cone Sul estão inseridos em uma reorganização mundial da economia e que a convergência é - e vem sendo - um dos movimentos destinados a fazê-la sair da crise. Nesse contexto, a televisão, que tinha sido um dos motores do desenvolvimento fordista, volta a assumir um papel importante, agora formando um conjunto dinâmico na economia, junto com as telecomunicações e a informática.

Palavras-chave: Televisão. Brasil. Argentina.

1 INTRODUÇÃO

Desde a década de 80, e cada vez mais, empresas de telecomunicações - telefonia e comunicação de dados - têm investido em empresas de comunicação eletrônica de massa - rádio e televisão, seja esta aberta ou por assinatura - enquanto empresas de comunicação eletrônica de massa, até então interessadas principalmente na produção de conteúdos, começam também a se interessar tanto por satélites, cabos e micro-ondas, que são meios de distribuição, quanto pelo fornecimento de serviços, como a telefonia, típicos de telecomunicações. Essa convergência de tecnologias e de serviços, à qual se agregam ainda tecnologias e serviços de informática, como softwares e redes de computadores globais, como a Internet, provoca um grande impacto regulatório sobre o Estado, levando à adequação de leis e de regulamentos ao novo cenário que não é só tecnológico, como principalmente político e econômico.

Essas mudanças, porém, não acontecem ao mesmo tempo em todos os países. História, estágio de desenvolvimento ou culturas diferentes fazem com que a convergência seja ora mais rápida ora mais lenta ou, ainda, que os usos sociais dos novos serviços sejam diferentes. A Internet, por exemplo, pode ser utilizada em determinado país para dinamizar o comércio e, em outro, para propagar princípios religiosos tradicionais. Já a persistência do monopólio das telecomunicações em alguns países pode servir de freio a essa convergência, ainda que, a médio e longo prazos, não consiga evitá-la.

Na perspectiva deste trabalho, o movimento em direção à convergência deve-se, principalmente, aos grandes capitais acumulados pelas empresas de telecomunicações, tendo em vista o próprio dinamismo do setor, ou ainda às estratégias do sistema financeiro internacional, em busca de novas oportunidades para seus imensos capitais (Garnham, 1991), além das estratégias dos fabricantes de

televisores e de computadores em busca de novos mercados (Schiller, 1997; Garnham, 1991; Richeri, 1991).

O objetivo deste trabalho é demonstrar que as bases econômicas, políticas e regulatórias para a realização da convergência já foram lançadas na Argentina e estão em rápido andamento no Brasil. A partir do chamado "Efeito Orloff", mote de publicidade recente de bebida ("Eu sou você amanhã"), pretendemos argumentar que os países do Cone Sul estão inseridos em uma reorganização mundial da economia, e que a convergência é - e vem sendo - um dos movimentos destinados a fazê-la sair da crise. Nesse contexto, a televisão, que tinha sido um dos motores do desenvolvimento fordista (Garnham, 1991) volta a assumir um papel importante, agora formando um conjunto dinâmico na economia, junto com as telecomunicações e a informática. Vamos examinar como a convergência causou mudanças profundas nas comunicações (1), na Argentina e no Brasil, com o surgimento de novos atores, precedido de mudança profundas em nível jurídico, legitimadoras desses movimentos acelerados de tecnologias e de capitais.

2 ORIGENS DO MODELO NEOLIBERAL

O fim das ditaduras no Brasil e na Argentina se deu com uma diferença de dois anos. Foram períodos bem diferentes para cada país. Os militares argentinos entregaram, ao governo civil, em 1983, um país mergulhado em uma profunda crise econômica decorrente de uma estrutura de projetos políticos completamente desencontrados. Desde o exílio de Perón, em 1955, a Argentina havia passado por diversos golpes de Estado e crises internas fortíssimas. O último golpe, de 1976, veio de forma altamente repressiva com a finalidade de estabelecer uma ordem autoritária a qualquer custo.

E os custos foram altos. Nas quase três décadas de incertezas que se passaram os rumos da Argentina sofreram mudanças radicais. O último governo de Perón desarticulou os movimentos organizados da sociedade civil, ao romper com os estudantes, e incomodou aos EUA ao tentar reeditar a *terceira via* por meio do rompimento do bloqueio à Cuba. Perón havia nacionalizado as telecomunicações nos mandatos anteriores, que assim permaneceram, ao contrário da televisão. Esta começou estatal, passou à iniciativa privada com o golpe de 1958, associou-se a produtoras norte-americanas e foi reestatizada em 1973, na volta do peronismo através de Lastiri.

Com a morte de Perón, em 1975, o governo Isabelita cedeu à corrupção do Lopez-Reguismo adotando posições radicalmente opostas às de Perón, tanto para a

política externa quanto para a interna. Foi durante o Lopez-Reguismo que o Estado sancionou, em 1975, a lei de expropriação, onde, além dos canais portenhos já estatizados, todos os bens das repetidoras e produtoras (2) de televisão passaram para as mãos do Estado.

Com o golpe de 1976 e sua repressão, os principais canais de TV aberta foram repartidos entre as três forças militares e o quarto ficou sob controle direto da presidência. A política iniciada pelo governo militar relegou a um segundo plano as telecomunicações e a comunicação de massa, já que não era vista com bons olhos a formação de redes nacionais.

O desfecho do regime autoritário, em 1983, foi dramático com o total descrédito conseguido após a guerra das Malvinas. Era a falência de um modelo de governo marcado pela descontinuidade das políticas do Estado e pela ausência de um projeto coeso de desenvolvimento.

A ditadura militar brasileira foi muito diferente da argentina. O golpe foi único e veio sem grande resistência popular. O regime militar vinha com o viés nacionalista de Getúlio Vargas e com o apoio dos EUA. Esse apoio foi importante na obtenção de recursos externos para uma maior incorporação da economia brasileira ao sistema capitalista mundial. Os militares brasileiros priorizaram alguns setores estratégicos da economia, investindo em infra-estrutura para o desenvolvimento industrial acelerado e fortemente controlado.

As telecomunicações estavam entre esses setores estratégicos e foram fortemente privilegiadas. Durante os primeiros períodos militares, entre 1965 e 1972, foram criados a Embratel, o Ministério das Comunicações e o Sistema Telebrás, possibilitando a implantação de uma sofisticada infra-estrutura de telecomunicações que ligaria os quatro cantos do país, inicialmente por uma rede de micro-ondas, complementada depois por satélites nacionais e, mais tarde, também por extensas ligações físicas por fibras ópticas. Esses investimentos do Sistema Telebrás favoreciam, no campo da comunicação de massa, a formação de redes de televisão nacionais. A grande privilegiada seria, então, a TV Globo, do Rio de Janeiro, implantada no início da década de 60, pelo jornalista Roberto Marinho, em meio a uma rumorosa CPI criada para investigar os termos do acordo entre o empresário brasileiro e o grupo norte-americano Time-Life (Hertz, 1987).

O apoio da emergente Rede Globo ao regime militar, e vice-versa, são apontados como as razões principais do seu grande e rápido desenvolvimento (Capparelli, 1982; Herz, 1987; Motter, 1994). Durante a década de 70 a Globo se firmaria como maior conglomerado de comunicação do país. O incentivo dos militares à

formação de outras redes só viria no governo Figueiredo, já na década de 80, com a divisão do espólio da antiga TV Tupi entre os grupos Bloch e Silvio Santos, gerando a Rede Manchete e o SBT, paradoxalmente como um esforço, tardio, da ditadura de tentar reduzir o enorme poder político que adquirira a rede de Roberto Marinho.

Assim, transição para o governo civil ocorreu, em 1985, sem uma quebra brusca do projeto de desenvolvimento. Conforme observa Paulino Motter:

"Duas características básicas definem o regime autoritário no Brasil: a repressão foi menos maciça e sistemática do que em outros países, como a Argentina e o Chile; por outro lado, apesar da crise econômica que acompanhou os últimos anos do regime autoritário, o Brasil experimentou um grande crescimento econômico durante o ciclo militar. As transições de regimes como o brasileiro não se dão por colapso; são 'transições transadas', mediante acordos ou pactos" (Motter, 1994:26).

Por essa época, em nível internacional, o mundo capitalista avançado já havia experimentado os efeitos da crise do petróleo, caindo numa *"longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação"*. (Anderson, p. 10) O próprio Anderson diz que as bases do que aparecia como um projeto neoliberal na Inglaterra de Thachter e nos Estados Unidos, de Reagan, tinham sido lançadas muito tempo antes, logo depois da Segunda Guerra Mundial, quando, em uma reunião no Mont Pélérin, na Suíça, intelectuais como Popper, Milton Friedman e outros filósofos, sociólogos, políticos e economistas esboçaram um programa em que haveria pouco espaço para o Estado dentro da sociedade. Mas o fim da guerra tinha significado o apogeu dos movimentos sociais na Europa e a direita não se sentia em condições de mudar a política do Estado de Bem Estar Social. A crise do modelo econômico nos anos 70 veio abrir essa possibilidade, com a eleição de Margareth Thatcher, na Inglaterra, em 1979, primeiro país do capitalismo avançado a adotá-lo, seguindo-se Ronald Reagan, nos EUA, em 1980, e Helmut Kohl, na Alemanha, em 1982. Segundo Anderson, esses governos

"contraíram a emissão monetária, elevaram as taxas de juros, baixaram os impostos sobre os rendimentos altos, aboliram controles sobre os fluxos financeiros, criaram níveis de desemprego massivos, aplastaram greves, impuseram uma nova legislação anti-sindical e cortaram gastos sociais" (Anderson, 1996:12).

Enquanto isso acontecia fora de suas fronteiras, numa luta intensa contra a participação do Estado na economia e a favor de uma liberdade total da iniciativa privada, a Argentina estava saindo de uma das ditaduras mais ferozes do continente e

procurava se reorganizar enquanto estado democrático liberal. Ao contrário do governo militar do Brasil, o regime autoritário argentino não tinha modernizado seu sistema de telecomunicações e, conseqüentemente, o país não contava com uma infra-estrutura capaz de levar as imagens das emissoras de televisão até o interior do país com boa qualidade.

Nessa época não se podia falar ainda em convergência das telecomunicações com a comunicação eletrônica de massa, em particular com a televisão. As novas tecnologias de transmissão e recepção, notadamente as fibras ópticas, e o avanço da digitalização sobre as mais diversas formas de produção e tratamento da informação, encontravam-se em estágios iniciais mesmo nos países mais avançados.

Os dois primeiros governos civis da Argentina e do Brasil, após o fim das ditaduras, foram marcados por crises e políticas polêmicas visando a re-estruturação econômica. O endividamento externo dos dois países havia aumentado muito durante os regimes autoritários e, conseqüentemente, os dois países assistiam a uma redução drástica dos investimentos em suas economias.

Além da incapacidade de re-estruturação econômica, o governo Alfonsín na Argentina, foi pontuado por diversos escândalos de corrupção e teve seu período de comando reduzido com a saída antecipada do presidente, em 1989, quando a inflação anual Argentina batia os 3.079,2% anuais. (Andima, 1995:112)

O governo de Carlos Meném iniciou suas atividades seguindo a filosofia política dos peronistas, que viam o Estado em uma posição central na vida social, política e econômica de todo o país. Nessa época ele afirmava que *"o Estado deve ser posto em ordem, moralizado e tornado eficiente"* (Petrazzini, 1995:80). Após um período inicial de tentativas malogradas na economia, *"Meném reagiu com reformas neoliberais de 'mercado livre', elaboradas para reestruturar radicalmente a assediada economia argentina de acordo com o assim chamado 'consenso de Washington' "*. (Smith, 1995:194)

No Brasil a situação foi um pouco diferente(3)

"O processo de transição no Brasil tem sido conceituado como sendo um caso típico de 'conciliação pelo alto' ou de 'transição transada'. Os autores que escreveram sobre a abertura no Brasil são unânimes em reconhecer que 'não houve um colapso do regime militar, e sim transição com notável continuidade' (4). Ela se deu mediante um relaxamento progressivo dos controles exercidos pelo regime, 'com uma gradativa redistribuição de poder, impulsionada e monitorada pelo calendário eleitoral' (5). Outra característica acentuada pela maioria dos autores é o gradualismo da abertura brasileira, marcada por um 'padrão de movimentos contraditórios' (6), que intercala iniciativas liberalizantes com medidas casuísticas (7)" (Motter, 1994:24).

Em consequência, o Governo José Sarney, que deveria ter sido o Governo Tancredo Neves, foi pontuado por práticas próximas ao regime militar, que se fez presente durante o seu mandato pela ocupação de diversos ministérios e da burocracia de primeiro escalão. Esta continuaria praticamente o mesma, tendo em vista a natureza da aliança que unira o PMDB, opositor, à Frente Liberal, integrada por alguns dos principais apoiadores da ditadura militar.

Apesar de inicialmente ter se manifestado em favor de uma revisão das concessões de rádio e televisão dadas no último período militar usando critérios exclusivamente clientelistas, o governo Sarney, por meio do seu Ministro das Comunicações, Antonio Carlos Magalhães, não só manteve as antigas concessões como se utilizou da ameaça de revisão a fim de obter apoio em outras áreas. Quanto aos critérios clientelistas na radiodifusão, eles continuariam durante toda a sua administração, tendo sido extensivamente usado principalmente ao longo do processo de elaboração constitucional, em particular quando da votação da prorrogação de seu mandato de cinco para seis anos. (8)

Quanto ao Efeito Orloff no cenário brasileiro, comparado ao argentino, ela começaria a se fazer notar no Governo Fernando Collor de Mello. Assim como Alfonsín, Collor de Mello teve o seu mandato marcado pela corrupção, enquanto tentava implantar um novo modelo liberalizante de economia. Tentativa que seria, no entanto, interrompida pelo processo de impeachment que, em 1992, afastou-o do poder sem ter efetivado suas promessas de privatizações e reformas modernizantes do Estado brasileiro. Assim, seria somente com Fernando Henrique Cardoso, primeiro como Ministro da Economia, no Governo de Itamar Franco, e depois como Presidente, que o Brasil viria a conhecer a hegemonia do modelo neoliberal, via Consenso de Washington. E, tal como na Argentina de Meném, esse processo viria a coincidir com a afirmação mundial da convergência nas tecnologias e serviços de comunicações.

2.1 Cabo: Convergência de interesses

A TV a Cabo argentina surgiu na década de 60 complementando o serviço aberto de TV nas áreas de difícil acesso e, na década de 70, seguiu com este papel incrementando sua programação com canais que transmitiam os chamados enlatados de produtoras norte-americanas.

A legislação vigente para TV a Cabo data desta época. Eis o porquê de sua classificação como serviço complementar, incorporado que estava à Lei nº 22.285, de Radiodifusão, implantada em plena ditadura. Essa legislação sofreu algumas alterações

posteriormente, mas permanece até hoje com suas principais características inalteradas.

O início do desenvolvimento recente da TV a Cabo na Argentina pode ser marcado pelo início das operações da Video Cable Comunicación (VCC), em 1982, e da Cablevisión, 1983, ambas em Buenos Aires, coincidindo com o final da ditadura militar.

Até 1985 o número de empresas havia crescido para cerca de 50. Suas licenças eram diretas, não necessitando de concorrência pública, e eram a forma mais simples de se entrar no meio audiovisual, burlando as inúmeras restrições da Lei n° 22.285, de 1980. Essa explosão dos cabos foi consolidada no fim da década passada, chegando-se ao final dela com o total aproximado de 1.200 empresas, que distribuíam 42 canais a 179.450 domicílios em todo o país (Getino, 1995). Além de canais americanos, as operadoras de TV a Cabo transmitiam também canais abertos de países vizinhos, como as Redes Globo e Bandeirantes, do Brasil.

Um dos principais incentivos para o crescimento da TV a Cabo foi o desenvolvimento das tecnologias de transmissão. No princípio, VCC e Cablevisión inauguraram um sistema de vendas da programação às pequenas empresas do interior. O sistema de organização empresarial e a rentabilidade dessas grandes empresas levavam a uma política comercial onde as empresas programadoras se interessassem em negociar exclusivamente com estas e não com particulares ou pequenas empresas. Esta rede de comércio era, entretanto, bastante precária. A programação era distribuída por fitas de vídeo e as pequenas operadoras não tinham a opção de selecionar os canais. Assim, grande parte das operadoras de TV a cabo argentinas optavam por apenas retransmitir a programação de televisão aberta aos locais com difícil recepção. A distribuição da programação para TV a cabo só veio a se intensificar com o início das transmissões por satélite - VCC, 1988 e Cablevisión, 1989.

Durante o governo Alfonsín, não houve grandes alterações na situação legal da radiodifusão argentina. As principais mudanças ocorridas nesse período foram as suspensões de licenças de privatização, o congelamento do regime permanente de concursos (Art. 40 da Lei n° 22.285) - o congelamento do regime permanente de concursos acabou transformando o cabo na única opção dos novos empresários de comunicação - e, especialmente, o Decreto n° 1.613/86. Esse Decreto liberou o uso do sistema satelital aos operadores de cabo. Tal medida permitiu o incremento da produção local, já que os canais de cabo poderiam agora ser distribuídos nacionalmente. Igualmente, tornava-se mais fácil a captação e redistribuição das programações estrangeiras.

A posse do presidente Meném deu novo alento ao mercado de TV a Cabo. Logo no início de seu mandato, o presidente aprovou a Lei de Reforma do Estado (nº 23.696), ou Lei Dromi, que modificava partes consideráveis da Lei 22.285, desmembrando-a e permitindo a inserção, por meio de decretos, de modificações que fossem consideradas necessárias.

O Poder Executivo Nacional - PEN, a partir dessa lei, poderia *"adotar as medidas necessárias até a edição de uma nova lei de radiodifusão, para regular o funcionamento daqueles meios que não se encontrassem enquadrados nas disposições vigentes"* (Lei de Reforma do Estado, cit. in Garcia, 1995: 28). A partir daí, e até dezembro de 1997, foram editados mais de 80 decretos e resoluções que regulavam partes específicas da Lei de Radiodifusão de acordo com os interesses da presidência. A primeira mudança da lei Dromi referia-se mais à privatização dos canais abertos, mas acabou afetando os operadores de TV a Cabo no que dizia respeito à concentração de poder dessas empresas. Ela acabava com os dispositivos criados pela Lei de Radiodifusão para evitar a formação de conglomerados, vedando aos proprietários da imprensa escrita a posse de meios audiovisuais. Essa decisão favoreceu, por exemplo, o grupo Clarín, proprietário do maior jornal argentino, que hoje tem também um canal aberto, o Canal 13, e uma das quatro maiores empresas de cabo, a Multicanal. Ricardo Horvath (1990:75) atribui essa liberação, à propriedade de diversos meios por um mesmo grupo, ao apoio dado pelo jornal à Meném na campanha presidencial de 1989.

Até este momento, a regulação e autorizações de serviços complementários, bem como dos demais serviços previstos na Lei de Radiodifusão, eram de competência do COMFER - Comité Federal de Medios de Radiodifusión. Durante o período Meném, as dificuldades de negociação levaram outros órgãos, como o Ministério da Economia, Obras e Serviço Público, a regular concomitantemente ao COMFER. Esta situação culminou com a designação do Ministério da Economia como regulador principal, através do Decreto nº 702/95, deixando-se ao COMFER apenas a função de fiscalização.

Entre 1991 e 1995 houve a grande concentração dos operadores de TV a Cabo em quatro grupos: VCC, Cablevisión, Multicanal e Cabtel. As maiores fusões de empresas argentinas aconteceram a partir de 1994. As grandes empresas começaram a comprar pequenas emissoras do interior e da Capital Federal.

"Quando começou a concorrência pelos canais no interior, o preço dos mesmos girava em torno de 300 dólares por assinante; em agosto daquele ano, o grupo Clarín elevou essa cifra para 1.200 dólares e arrebatou o patrimônio de 27 'cables' marplatenses - Vidycom, Cablemundo e Video Mar. O total da transação atingiu US\$ 46 milhões" (Kaiser, 1995:11).

Em abril de 1995, o governo Meném estabeleceu a entrada de investimentos estrangeiros através do tratado de promoção e proteção recíproca. Este tratado liberou a entrada de capital estrangeiro nas televisões a cabo. Os EUA foram os primeiros sócios a se apresentarem. Clarín e VCC associaram-se respectivamente ao Citicorp Equity Investment (30% das ações) e à Continental Cable. Em 7 de dezembro de 1994 foi anunciada a maior compra de empresa argentina por outra americana. A TCI (Tele Communications Inc.), maior operadora de cabo americana, estaria apenas esperando o tratado acima citado para comprar 80% da Cablevisión que, a essa altura, detinha o controle de 54% do mercado argentino de TVs a Cabo, mesmo operando só na capital.

O tratado, previsto para ser concluído em 30 de junho de 1995, acabou saindo em maio, agilizando o processo de compra. Nesse ínterim houve a crise mexicana e o "efeito tequila", que tiveram grande reflexo no mercado argentino, causando a recessão já mencionada. Mesmo sem ter sido duramente afetada pela crise e com número de assinantes continuando em ascensão, a venda da Cablevisión foi afetada pela situação internacional. O volume financeiro da transação esperada baixou de US\$ 750 milhões para US\$ 400 milhões, sendo que, dos 80% previstos, somente 51% das ações foram adquiridas pela TCI.

O capital estrangeiro nos meios eletrônicos de comunicação argentinos continuou aumentando conforme observam os pesquisadores do Grupo de Investigación en Economía Política de la Comunicación:

"A compra de mais da metade do pacote acionário da Cablevisión pela TCI, a presença da Telefónica Internacional e do Citicorp junto ao grupo Clarín no Multicanal ou a aliança VCC-Continental (US West) dão a idéia de um mosaico de interesses inacabado, que se modifica dia a dia" (Albornoz; Castillo; Hernandez et alli, 1997:6).

Esse mosaico, mencionado pelos pesquisadores argentinos, está cada vez mais concentrado. Atualmente, das mais de 1.400 operadoras de TV a cabo argentinas, 40% estão em mãos das três principais operadoras: Multicanal, Cablevisión e VCC (Lázzaro; Rosso; Scalise, 1997: 32). Neste mercado concentrado, a participação da Telefónica Internacional de España (TISA), associada ao Citicorp Holdings (CEI), vem sendo significativa. Em outubro de 1997, o grupo CEI-TISA comprou a VCC por US\$ 765 milhões. Além da VCC foram comprados, com participação distinta em cada um, outros veículos do grupo Editorial Atlántida, antigo proprietário da VCC. O controle do grupo ficou dividido da seguinte forma: CEI-TISA, 42%; TCI, 22%; Família Vigil, 18%; TyC (C. Avila), 18% (Editorial, 1997: 150).

A compra da VCC afunilou ainda mais o mercado argentino. Numa mesma semana, quatro grandes negócios foram feitos. Primeiro: a VCC foi comprada. Segundo: CEI-TISA compraram 24,76% da parte da Cablevisión pertencente à TCI. Terceiro: CEI-TISA compraram também 41,5% da parte de Eduardo Eurnekian na Cablevisión, passando a controlar 66,26% da companhia. Quarto: a VCC é dividida ao meio, vendendo-se à Multicanal aproximadamente a metade das ações por US\$ 344, 2 milhões, passando-se a outra metade para as mãos da Cablevisión (Clarín Digital, 1997: s/p). É importante ressaltar que antes dessas negociações o grupo CEI-TISA já detinha 47,5% das ações da Multicanal, participando, assim, da propriedade das três principais operadoras de cabo argentinas.

O governo Meném passou a enfrentar diversas resistências para a rápida desregulamentação do setor audiovisual. O Congresso estava dividido e havia pouco tempo para a articulação de uma política coesa para o setor. A forma encontrada por Meném para agilizar o processo foram os chamados "*decretazos*". A dificuldade de Meném em negociar com o Congresso fica evidente no número elevado de decretos que baixou nos últimos tempos, alterando as disposições da Lei nº 22.285. Ainda no primeiro semestre de 1995 um decreto autorizava o então Ministro da Economia Domingos Cavallo a tomar para si algumas funções do COMFER. Foi uma batalha dura. Cavallo, logo de saída, liberou o arrendamento dos cabos da rede telefônica pública para serviços de transmissão de TV e dados. Essa medida anulava a disposição contrária da CNT (Comisión Nacional de Telecomunicaciones). Tal intervenção foi considerada autoritária e o respectivo decreto declarado nulo pela justiça.

O governo Meném não tem se mostrado interessado em abrir mão dos interesses do seu 'Plano de Conversibilidade' em favor de uma negociação que leve a uma nova legislação para a radiodifusão. Por outro lado, o sistema de TV a Cabo argentino está bastante desenvolvido no país, atingindo mais de cinco milhões de domicílios assinantes, o que corresponde a 53,2% do total de domicílios com TV na Argentina. Desses, 72,8% têm acesso ao cabo. Estes dados colocam a Argentina em terceiro lugar no continente, só atrás dos EUA e do Canadá, o que dá uma grande força política aos seus operadores em relação ao Estado.

Com um faturamento anual superior a US \$1,8 bilhão, concentrado nos três principais operadores (Cablevisión, Multicanal e VCC detêm mais de 50% do faturamento total do setor), segundo Albornoz; Castillo; Hernandez, *et alli*, "*resulta evidente que os operadores de cabo agrupados a nível nacional na Asociación Argentina de Televisión por Cable (ATVC), adquiriram o peso de um ator principal na hora de ditar qualquer marco normativo*". (1997: 7) Desta forma, a ATVC vem

pressionando o governo Meném para a mudança na natureza do serviço, que deixaria de ser complementar, obtendo uma legislação própria.

Atualmente, tramitam no Congresso argentino quatro projetos para mudar a legislação do setor: dois no Senado e dois na Câmara de Deputados. Os dois projetos que estão no Senado pretendem a aprovação de uma lei voltada à convergência, regulando todo o setor de telecomunicações assim como o de comunicação. Estes projetos pretendem que seja liberada, às operadoras de cabo e às telefônicas, a prestação de outros serviços, como DTH, transmissão de dados, acesso à Internet, serviços satelitais, paging, trunking, assim como a prestação do serviço básico de telefonia.

Os projetos que tramitam na Câmara dos Deputados são bastante distintos entre si. Um, de Juan Manuel Valcarcel, pretende também abrir o mercado de telecomunicações aos grupos multimeios, mas restringe a atuação dos grupos de telecomunicações na prestação dos serviços de comunicação de massa, não pretende a liberação da telefonia básica e propõe algumas barreiras à formação de monopólios no setor. O outro projeto, de deputados da oposição em conjunto com a Confederación Sindical de Trabajadores (Cositmecos), também pretende legislar a convergência dos meios mas tem características diversas dos outros três. Este projeto

"aponta para uma legislação que garanta o pluralismo na propriedade dos meios, preserve os meios comunitários e estabeleça um sistema público com ampla participação setorial, do parlamento e das províncias (segundo os casos), assim como a vigência de altas cotas de produção nacional e regional (Mercosul) na programação" (Lázzaro; Rosso; Scalise, 1997: 36).

O processo de introdução da cabodifusão no Brasil foi posterior ao da Argentina devido ao controle estreito das comunicações pelos governos militares, mas principalmente, devido à prioridade dada pelos grupos de comunicação nacional à expansão da televisão aberta.

"Este processo iniciou em 1975, quando foi estabelecida a primeira minuta de projeto para este fim, e se arrastou até 1989 quando a Secretaria Nacional de Comunicações do Ministério da Infra-Estrutura instituiu a Portaria no 250/89. O Secretário Nacional das Comunicações, na época Antônio Carlos Magalhães - PFL/BA, teve então o poder de outorgar as concessões, chamadas de Distribuição de Sinais de Televisão (DISTV), observando apenas o limite de 20 sistemas para cada Unidade da Federação, sem prévia discussão envolvendo membros externos ao poder Legislativo" (Santos, 1995:10).

Entre 1990 e 1991, foram distribuídas 101 autorizações para a exploração do Serviço de Distribuição de Sinais de Televisão por Meio Físico (DISTV), em um processo

que seguiu uma lógica diversa daquela empregada para distribuição de concessões de rádio e TV dos governos militares e no governo Sarney: houve pouco clientelismo político. Os agraciados foram especialmente pequenos e médios empresários brasileiros, em geral vindos de outros setores econômicos, atraídos para o DISTV por empreendedores argentinos, de quem se tornavam sócios ou, em alguns casos, verdadeiros "testas de ferro". Ressalte-se que, dos grandes grupos de comunicação nacionais, apenas o Grupo RBS, do Rio Grande do Sul, interessou-se pelo novo serviço, tendo recebido cerca de 20 autorizações.

Em 1991 a distribuição das autorizações foi interrompida, após uma audiência pública, convocada pela então Secretaria Nacional das Comunicações para discutir uma norma específica, que transformaria o DISTV em TV a cabo. Uma intervenção, sem aviso, do recém criado Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação deu início a um processo amplo de elaboração de uma 'lei de cabodifusão', com a participação das entidades sindicais e universitárias, às quais se juntariam, em um segundo momento, entidades empresariais e empresários interessados.

"Assim, durante cerca de três anos,...empresários, sindicalistas, acadêmicos e representantes do Sistema Telebrás discutiram um projeto de lei, com o apoio de parlamentares da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática, da Câmara dos Deputados. Devido à natureza complexa das negociações - das quais, estranhamente, manteve-se afastado o Ministério das Comunicações -, a Lei do Serviço de TV a Cabo somente viria a ser votada no Congresso no final de 1994, tendo sido sancionada pelo presidente da República em 6 de janeiro de 1995. Fruto porém, dessa ampla negociação entre entidades setoriais de empresas, trabalhadores e o Congresso, ela tornou-se um marco no disciplinamento legal do setor" (Ramos, 1996: 6).

A introdução e a regulamentação da TV a Cabo no Brasil ocorreram simultaneamente com a introdução e regulamentação dos serviços de TV por Assinatura por MMDS e direto do satélite (DTH). Mas, apenas a TV a Cabo foi regulamentada por lei, e uma lei amplamente discutida pela sociedade. Tanto o MMDS quanto o DTH foram regulamentados por portarias ministeriais. E é, então, a partir desses serviços que o mercado brasileiro de televisão por assinatura está se desenvolvendo, já fortemente concentrado em dois grandes grupos empresariais de comunicação: Globo e Abril.

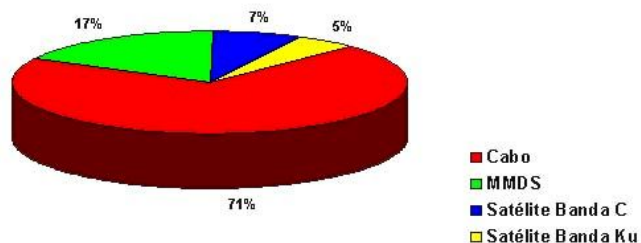
O maior operador individual de TV a Cabo no país, a Multicanal, foi objeto recente do maior negócio já feito no mercado de televisão por assinatura brasileiro. A Multicanal pertencia a uma sociedade entre o empresário Antônio Dias Leite Neto, o Fundo GP Investimento (do Banco Garantia) e a Globopar, holding das Organizações Globo. Em 5 de dezembro de 1997, a Globocabo (empresa da Globopar para o segmento

de TV por assinatura) adquiriu, por US\$ 180 milhões, o lote de 33,3% das ações com direito a voto pertencentes a Antônio Dias Leite e, no dia 23 do mesmo mês, a própria Globopar arrematou em leilão na Bolsa de Valores de São Paulo os restantes 33,3% do capital votante, que estava sob controle do fundo GP Investimento, por R\$ 265,6 milhões. Desta forma, as Organizações Globo passaram a deter 100% do capital votante e 60,8% do capital total da Multicanal - a empresa tem ações negociadas em bolsa nos Estados Unidos -, concentrando ainda mais o seu poder no mercado de televisão por assinatura.

A concentração do ainda infante mercado de TV por assinatura no Brasil pode ser melhor observada de acordo com os dados da pesquisa realizada pela Pay TV Survey (9) em novembro de 1997 mostrados nos gráficos a seguir:



Distribuição dos assinantes por tecnologia



É ainda difícil precisar a participação estrangeira nos novos grupos de comunicações que vêm surgindo. Na TV a Cabo a legislação brasileira permite a participação estrangeira em até 49% do total de ações com direito a voto, medida que impede o controle majoritário por empresas estrangeiras. Esta limitação foi também observada para a exploração da Banda B da Telefonia Móvel Celular, mas não consta das normas do Serviço de MMDS. Esta diferença entre as normas para a TV a Cabo e O MMDS, como veremos adiante, vem sendo contestada pelo mercado, através de ações judiciais, que, até o momento em que este artigo era escrito, barravam a outorga de novas concessões e permissões para a exploração de TV por assinatura.

Neste ponto é preciso ressaltar que existe uma diferença básica entre os dois países analisados, que é a estrutura dos conglomerados de comunicação de massa. No Brasil, a estrutura de produção da televisão aberta já estava extremamente consolidada quando do início das operações de televisão por assinatura. O Brasil já contava com ricas facilidades para produção local. Os dois grandes grupos operadores, Globo/Sistema Net Brasil-Multicanal e Abril/TVA, têm programadoras próprias, com destaque para a Globosat, que hoje já produz cinco canais próprios e quatro associados (Globonews, GNT, Multishow, SportTV, Futura, Telecine, USA, Canal Rural e Shoptime).

Na Argentina, o processo foi inverso. Os canais de televisão aberta passaram às mãos das operadoras de cabo há menos de uma década e a produção local, quase inexistente, é realizada por produtoras independentes. O maior provedor de conteúdo, a Imagem Satelital, que já contava com participação estrangeira há algum tempo, passou recentemente para o controle do grupo venezuelano Cisneros. Como a tecnologia de microondas e a transmissão direta por satélites ainda estão em estágio inicial, as operadoras de cabo operam exclusivamente com esta modalidade de televisão. O grupo Clarín, começa a formar um conglomerado, nos moldes dos brasileiros, associando-se a grupos internacionais.

No entanto, é sabido que a Rede Globo, além de um empréstimo inicial do Banco Mundial, por meio do IFC (International Finance Corp.), para a implantação das operações de TV a Cabo - que incluiu a associação ou compra de operadora menores - enquanto tem apenas sócios nacionais nas operações de cabo - com destaque para o grupo gaúcho RBS - associou-se à News Corp., de Rupert Murdoch, e à Televisa mexicana, de Emilio Azcarraga, para exploração do DTH, sob a marca Sky Latin America.

Já o Grupo Abril, que jamais havia recebido outorgas para a exploração de televisão até a década de 80, obteve, então, concessões para o Serviço de TVA, modalidade de televisão por assinatura em UHF, que utilizou para o lançamento da MTV

brasileira. Nos anos 90, como também ficara de fora do DISTV, a Abril optou por investir na tecnologia do MMDS, em associação com grupos regionais. Dificuldades financeiras para crescer no mercado de televisão por assinatura levaram o Grupo Abril a associar-se, em MMDS e cabo, na TVA, com a ABC Capital (depois comprada pela Disney Corp.), com o Chase Manhattan Bank, e os Grupos Hearst e Falcon Cable. Em São Paulo, a TVA tem, ainda, associações pontuais com a Canbras Communications, do Canadá. Mas, foi no DTH que a Abril ousou o seu maior lance, associando-se a um consórcio, o Galaxy Latin America, que inclui a Hughes Communications (da General Motors), o grupo Cisneros da Venezuela e o grupo mexicano MVS Multivision. Juntos, eles operam sob a marca da DirectTV.

No atual momento, o cenário brasileiro de televisão por assinatura dá os primeiros sinais de mudança, com a abertura, em outubro de 97, pelo Ministério das Comunicações, em transição para a nova Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), dos primeiros editais para TV a Cabo e MMDS desde a regularização, graças à Lei nº 8.977, do DISTV.

Foram ao todo 11 editais para TV a Cabo, para 144 localidades, e sete editais de MMDS, para 92 áreas de operação (estas podem compreender, em alguns casos, mais de uma localidade). Esses editais foram publicados de acordo com as novas regras licitatórias, que prevêem o pagamento pelas outorgas, por meio de propostas financeiras apresentadas em envelopes fechados. O Ministério das Comunicações anunciou, em novembro, que pretende arrecadar cerca de R\$ 300 milhões com a venda dessas primeiras 230 outorgas postas em licitação. (Comunicações, 1997: s/p).

Os critérios listados nos editais para a venda desse primeiro lote de outorgas levaram em conta o valor da oferta pela concessão ou permissão, o número de outorgas que a empresa já possui, a experiência de atuação no setor, o atendimento do maior número de domicílios no menor tempo, a transmissão de programas regionais, educativos e culturais, e o oferecimento do serviço gratuitamente para entidades de utilidade pública.

O grande entrave para a concretização dos planos do governo neste setor vem sendo a batalha judicial travada com o mercado para a definição das regras do jogo. Um dos principais pontos dessa disputa se refere à concentração do mercado. O Estado tenta limitar a concentração já existente através de critério de pontuação que pune aqueles proponentes que já detenham outorgas de outros serviços de comunicações. No texto inicial dos editais, proposto para consulta pública, estava prevista a penalização de 10 pontos para as empresas que tivessem, em todo o país, 14 ou mais serviços de telecomunicações - TV aberta, fechada, rádio, telefonia celular, entre outros. O

Ministério das Comunicações acabou cedendo em parte às pressões dos grupos que dominam o mercado atual modificando o item quando da publicação oficial dos editais. Na nova versão, ficou delimitada em seis pontos a punição para as empresas que tivessem 10 ou mais concessões, nenhuma delas na área de licitação, e os antigos 10 pontos de punição ficaram somente para as empresas com quatro ou mais concessões na mesma área e seis ou mais em outras áreas de licitação. Os serviços de telecomunicações que passaram a contar da versão oficial dos editais excluem telefonia fixa, e as outorgas de paging e trunking.

Outro item dos editais que incentiva a entrada de novos players é a exigência de que o patrimônio líquido da empresa proponente, ou de cada empresa que compuser um consórcio, seja de apenas 10% do preço mínimo da outorga mais cara que estiver disputando.

A abertura do mercado, entretanto, pode não acontecer tão cedo. Algumas empresas e consórcios interessados nas licitações não aceitaram as normas estabelecidas pelo governo, especialmente a que se refere à propriedade cruzada, deram início a uma batalha judicial que paralisou o processo. Desses, a maioria são empresas constituídas por operadores hoje fora da lei, os chamados "piratas", que questionam itens dos editais que lhes tiram vantagens por já estarem operando, com redes construídas e assinantes ligados. No que toca à chamada propriedade cruzada, apenas um consórcio, o TV Cidade, que congrega a Rede Bandeirantes, o SBT e o Jornal do Brasil, entrou com representações legais, sendo, por isto, o responsável isolado pela paralisação das licitações, já que os mandados de segurança impetrados pelos operadores ilegais não foram acolhidos pela Justiça Federal.

Outro ponto contestado judicialmente pelo TV Cidade é a já mencionada limitação do capital estrangeiro na TV a Cabo. Com a possibilidade de participação estrangeira irrestrita no MMDS, os operadores de TV a Cabo ficariam em desvantagem, daí o interesse do consórcio em mudar os termos dos editais de TV por Assinatura por micro-ondas.

O Ministério das Comunicações e a recém criada Anatel pretendem concluir este processo sem ceder às pressões judiciais que vêm dificultando sua continuidade. Como pretendem, também, acelerar o processo, ora em andamento, de licitações de rádio e TV aberta. Mas, se considerarmos o exemplo das licitações para a Telefonia Móvel Celular, paralisadas por ações judiciais desde meados de 1997, podemos prever uma considerável atraso na abertura dos mercados de radiodifusão e televisão por assinatura. Atraso que, paradoxalmente, só beneficia aqueles grupos que atualmente

concentram enorme poder de propriedade, distribuição e programação, tanto na televisão aberta quanto na por assinatura.

3 TELECOMUNICAÇÕES: O PARADOXO DA PRIVATIZAÇÃO

Como já visto, as telecomunicações argentinas estiveram costumeiramente à mercê dos militares. Uma das marcas registradas do período foi o clientelismo com propósitos eletivos, o que também ocorreria no Brasil. Nos trinta anos anteriores à privatização, a ENTel passou por 28 diretores executivos enquanto o país passava pelas mãos de 12 diferentes presidentes. Desta forma, todo o planejamento da empresa dependia diretamente dos governos e de direções precárias.

A organização desencontrada da ENTel e o baixo volume de investimentos no setor afetaram drasticamente o serviço oferecido. No início da década de 80, para se obter um telefone poder-se-ia ter que esperar de 12 a 14 anos em algumas regiões (Petrazzini, 1995: 59). O poder regulador, como já ocorria em relação à televisão a cabo, seguia com políticas desencontradas, ora em mãos de um setor do governo, ora de outro.

Houve iniciativas frustradas de privatização da ENTel em 1981, ainda no regime militar, e em 1984, no governo de Alfonsín, quando foram privatizadas três empresas pequenas, que não envolviam grandes serviços à população. Em meados de 1985, já havia sido anunciado o interesse do governo em privatizar a ENTel. O anúncio oficial da venda da empresa foi massivamente barrado pelos peronistas, executivos da própria ENTel e provedores de equipamento. Os peronistas estiveram engajados na campanha contra a privatização. Liderados pelo senador Eduardo Meném, irmão do futuro presidente, recusaram qualquer projeto que implicasse a redução do papel do Estado na economia argentina. Na verdade, os peronistas estavam preocupados com as próximas eleições presidenciais e com a possibilidade de desvincular completamente seu partido das políticas de Alfonsín e dos radicais. Apesar dos peronistas terem conseguido barrar o projeto de privatização da ENTel, apresentado em janeiro de 1988, Alfonsín acabou dando início ao processo assinando um decreto, que chamou "concurso para as licenças de telefonia celular", abertos neste mesmo ano.

Ironicamente, o governo peronista de Meném passaria seu primeiro ano preparando a privatização da ENTel, desmantelando a oposição doméstica e construindo um amplo suporte de atores nacionais e internacionais (Petrazzini, 1995:85).

Dando forma às intenções privatizantes, o país foi dividido em dois grandes blocos (norte e sul), não atingindo, porém, os pequenos operadores privados, que já proviam alguns serviços de telecomunicações e que tinham garantidas as suas licenças para continuar operando até o final do prazo de oito anos, prorrogáveis por mais dois, dado às compradoras da ENTel. A telefonia móvel celular autorizada por Alfonsín também foi mantida e a cidade de Buenos Aires dividida ao meio para serem, estas metades, agregadas aos blocos das duas grandes empresas de telefonia que viriam a surgir. Os 40% restantes da ENTel foram vendidos para os funcionários (10%) e foram criadas duas cotas de 15% para as bolsas de valores.

Em 8 de novembro de 1990, metade de Buenos Aires e a parte norte do país começaram a ser operadas pela empresa Telecom da Argentina (Stet-Itália/France Telecom), que pagou US\$ 549 por linha adquirida, em um total de 1.925.231 linhas instaladas. Já a outra metade de Buenos Aires e do país ficou com a Telefónica Argentina (Telefónica da Espanha), que pagou US\$ 572 por linha adquirida, para um total de 1.570.964 linhas instaladas (Ministério, 1996: 5-6). Conforme já dito, estas empresas obtiveram também o direito do monopólio por oito anos prorrogável por mais dois.

Para regular este novo mercado telefônico, o governo criou, através do Decreto nº 1185, de 6 de dezembro de 1990, a Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT). Esta agência foi destinada a regular todos os serviços antigos e novos que digam respeito às telecomunicações. Ela foi criada com autonomia para prestar concursos e regular livremente, mas essa autonomia é bastante limitada se levarmos em conta a tradição argentina de centralização de poder. A CNT é formada por cinco membros executivos indicados pelo presidente e um sexto, o diretor, indicado pelo PEN (Poder Ejecutivo Nacional). Esses membros tem mandato de cinco anos prorrogáveis por mais cinco. O sustento da CNT vem do Fondo Nacional de Telecomunicaciones, que é igual a 0,5% das rendas dos serviços prestados pelas empresas de telecomunicações.

A telefonia móvel celular já havia sido privatizada em 1988 e recebeu garantia de continuidade e dois anos adicionais de reserva de mercado. O consórcio Movicom (Motorola, Bell South e grupo Clarín) controla Buenos Aires. Desde 1993, a Movistar (formada pelas duas telefônicas argentinas) disputam também a capital. No interior o domínio é da CTI (AT&T, GTE e grupo Clarín) desde 1992. As duas empresas telefônicas nacionais também pretendem disputar este mercado.

No caso brasileiro, o incentivo dado às telecomunicações, desde a criação do sistema Telebrás, pelos militares, foi primordial para a consolidação de uma infraestrutura moderna. Esta infra-estrutura, no entanto, não foi suficiente para garantir a qualidade do serviço que começou a decair ainda na década de 70 e teve nos anos 80

sua maior crise. Neste período, diversas vezes a Telebrás serviu de complemento de caixa para cobertura déficit estatal.

Distorções de tarifas para conter a inflação, pouco investimento e clientelismo político na nomeação dos comandos das concessionárias foram características básicas da Telebrás durante a década de 80 e levaram ao sistema relativamente deficiente dos dias de hoje.

O Programa Nacional de Privatização do governo Collor já previa a privatização das telecomunicações brasileiras em moldes bastante próximos do que ocorreu com a ENTel. Se nos dois primeiros anos de seu mandato a Petrobrás e a Telebrás eram consideradas "*intocáveis vacas sagradas*" (Botelho et *alli*, 1997: 13), em 1992 o assunto era debatido com grande interesse tendo em vista a revisão constitucional por vir. A revisão veio quando Collor já tinha se ido e, mais ainda, quando o Congresso Nacional estava enfraquecido pela CPI do Orçamento. O Governo Itamar Franco teve dificuldades para dar sequência ao Plano de Privatização, devido ao seu caráter de transição, a que se somou a propensão natural do novo presidente que, não obstante ter sido vice de Collor, era um conhecido nacionalista em questões econômicas. Assim, todo o projeto de privatizações ficaria para o futuro presidente, Fernando Henrique Cardoso.

No presente, a privatização das telecomunicações vai se encaminhando conforme o receituário neoliberal, depois da queda do monopólio estatal ainda em 1995. As licitações para a abertura da Banda B do Serviço Móvel Celular foram abertas no início de 1997, a nova Lei Geral de Telecomunicações foi aprovada pela Câmara dos Deputados em 18 de junho de 1997 e o governo pretende lançar os editais para a privatização do Sistema Telebrás até maio de 1998.

A privatização do Sistema Telebrás prevê a venda da Embratel, que é responsável pelos serviços interurbanos nacionais e internacionais, das 27 telefônicas estaduais e 4 empresas independentes. As 28 empresas (10) do Sistema Telebrás serão agrupadas em quatro holdings compreendendo a Embratel e três áreas de telefonia fixa pública. Além disso, existirão nove áreas para a exploração da banda A de telefonia celular. Ao todo serão formadas 13 empresas, para serem vendidas conforme quadro a seguir:

EMPRESA	ÁREAS QUE ENGLOBA
Embratel	Ligações de longa distância, via satélite, em todo o país
Telesp	Estado de São Paulo
Tele Norte-Nordeste-	AM,RR,PA,AP,MA,PI,CE,RN,PB,PE,AL,SE,BA,MG,RJ e ES

Leste	
Tele Centro-Sul	AC, RO, MT, MS, GO, TO, SC, PR e RS
Área 1 de Telefonia Celular	Estado de São Paulo
Área 2 de Telefonia Celular	RJ e ES
Área 3 de Telefonia Celular	MG
Área 4 de Telefonia Celular	PR e SC
Área 5 de Telefonia Celular	RS
Área 6 de Telefonia Celular	GO, TO, MS, MT, RO, AC e DF
Área 7 de Telefonia Celular	AM, RR, AP, PA e MA
Área 8 de Telefonia Celular	BA e SE
Área 9 de Telefonia Celular	PI, CE, RN, PE, AL e PB

As nove áreas para exploração de telefonia celular na Banda A foram criadas para assegurar a competição com as 10 áreas em processo de licitação para o mesmo serviço na banda B. A única diferença entre estas áreas está na união do interior do estado de São Paulo com a região da Grande São Paulo que foram licitadas em separado na Banda B. O Ministro das Comunicações anunciou que pretende lançar, ao mesmo tempo da venda das 13 estatais, a licitação para mais três empresas que farão concorrência às empresas de telefonia fixa (Ramos; Freitas, 1997: s/p). O ministro pretende também abrir todas as licitações para a venda do Sistema Telebrás ao mesmo tempo, como o fez na licitação para a Telefonia Móvel Celular (Banda B). Outra medida destinada a evitar monopólios é a que permite a um mesmo consórcio participar das propostas para as três holdings regionais, mais a Embratel, mas limita a propriedade a somente uma das concessões.

Se as características da privatização brasileira no campo das telecomunicações são subsequentes à Argentina, possibilitando o que chamamos "efeito Orloff", o mesmo não se pode dizer quanto às questões de fundo: Na Argentina deixou-se a agência reguladora para depois das privatizações; no Brasil, a agência começou a funcionar antes da partilha e venda do sistema Telebrás (a exceção foi a banda B que, no entanto, mal começou a ser privatizada; na Argentina criaram-se monopólios nacionais; no Brasil o modelo prevê a abertura de competição para as teles privatizadas.

A LGT criou a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), que assumiu parte das atribuições do Ministério das Comunicações e está sendo dividida em cinco superintendências: Serviços Públicos; Serviços Privados; Serviços de Comunicações e Normas; Controle de Radiofrequência; e Superintendência Geral restando ao Ministério as secretarias de serviços postais, de radiodifusão e de administração geral. A Anatel é composta por cinco conselheiros, escolhidos pelo presidente e aprovados pelo Senado que terão mandato de cinco anos, assim como a CNT argentina. A LGT prevê também a presença de representantes de empresas e dos usuários, além dos do próprio governo, no Conselho Consultivo da Anatel.

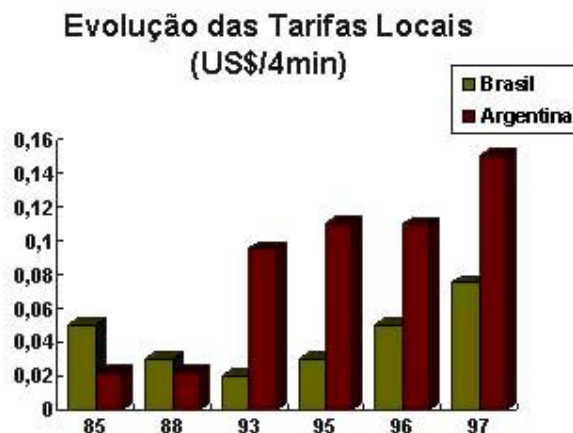
Estão incluídas na lei as fontes de financiamento da Agência. Parte deles terá origem nos recursos advindos da licitação de concessões e outorga de permissões e autorizações, além dos recursos atribuídos ao Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel).

Em relação à participação de capital estrangeiro, a decisão foi delegada ao Presidente da República. Em entrevistas dadas no primeiro semestre de 1997, o Ministro das Comunicações, Sérgio Motta, afirmou a intenção governamental de preservar a indústria nacional, limitando a participação estrangeira nas empresas privatizadas do Sistema Telebrás em 49%, como o é na TV a Cabo e na Telefonia Móvel Celular, sendo portanto diferente do ocorrido na Argentina.

O governo pretende também restringir a presença das estatais estrangeiras, sem inviabilizar, porém, sua eventual participação. Quer, igualmente, restringir a participação de fundos de pensão estatais, impedindo que o percentual adotado em edital seja superior aos 25%, como ocorreu com o Programa Nacional de Desestatização. A lei se mostra próxima à argentina em relação à definição de política de preços e tarifas, que seriam estabelecidos pelo governo até três anos após a compra das concessões e posteriormente seriam liberados. No entanto, o prazo previsto para liberação total do mercado de telefonia brasileiro é 2002, o que reduz ao meio o prazo argentino, sem contar a prorrogação se considerarmos que a venda das estatais ocorrerá em 1998. O Ministério das Comunicações não se manifestou ainda sobre a

possibilidade de aumento excessivo dos preços, após a liberação, como ocorreu, por exemplo, na Argentina.

Apresentamos, a seguir, dois gráficos que comparam preços nos dois países publicado na revista Carta Capital de junho de 1997 (11) (Lafis, 1997: 39):



O Plano Geral de Outorgas brasileiro, divulgado em 4 de dezembro de 1997, para consulta pública, prevê também que as empresas que exploram telefonia fixa terão contrato com validade para 2005 e, a partir desta data, os contratos de concessão serão renovados por 20 anos. Pelo Plano, uma empresa detentora de concessão em uma região só poderá se candidatar a outra tiver cumprido integralmente o contrato de compra. Desta forma, o governo pretende garantir que os serviços previstos sejam disponibilizados em toda a área de cobertura das teles privatizadas antes da empresa proprietária solicitar permissão para atuar em outra área e, além do mais, procura incentivar a entrada de outros players no mercado. Os operadores da banda B poderão

participar da privatização da banda A, em até duas áreas, uma do grupo de nove empresas para a telefonia celular e outra das quatro de telefonia fixa.

Inicialmente, o governo anunciou a abertura das licitações ainda para 1997, mas o prazo foi prorrogado para maio de 1998. Mas o exemplo das licitações para a Banda B demonstra que o processo pode não ser tão rápido. Inicialmente, apenas a área 7 foi concedida para a Americel, liderada pela Bell Canada, que foi a única a apresentar proposta. Por isto, já está operando no Distrito Federal, Goiás e outros estados da sua região. Em seguida, a área 2, São Paulo, capital e região metropolitana, foi concedida ao consórcio BCP, liderado pela BellSouth. Depois, a área 8, Bahia e Sergipe, foi vencida pelo BSE, irmão-gêmeo do BCP. Eles devem entrar em operação no primeiro semestre de 98. Mas, a partir da área 3, interior de São Paulo, uma batalha judicial aconteceu, o que faz com que as outras regiões aguardem agora decisão do Superior Tribunal de Justiça, para que o processo como um todo possa ter continuidade.

A discussão sobre a proibição da venda da Embratel a algum grupo de comunicação eletrônica de massa, sugerida pelo deputado Domingos Leonelli (PSDB-BA), não gerou, neste primeiro texto de lei, qualquer dispositivo com este fim. Em outras palavras, legalmente podem se materializar os rumores ouvidas freqüentemente no mercado sobre as intenções das Organizações Globo, entre outros grupos, de fazer convergir seus interesses de indústria de conteúdo com a indústria de transporte de conteúdos e de outros serviços altamente rentáveis, como a telefonia fixa e a comunicação de dados, participando da privatização do Sistema Telebrás, conforme já ocorreu na privatização da Banda B.

Outras empresas de comunicação têm interesses na privatização do Sistema Telebrás. A CRT, do Rio Grande do Sul, teve parte do seu capital comprado por um consórcio entre a RBS e as telefônicas Espanhola e Francesa. A RBS participa também da privatização da Banda B com os consórcios BCP e BSE. Ao mesmo tempo, os grupos jornalísticos Folha da Manhã e O Estado de S.Paulo também estão participando de outros consórcios, todos eles mesclando operadoras internacionais, bancos nacionais e estrangeiros, além de empresas de equipamento(12). Os grupos de comunicação sinalizam, assim, para a efetiva convergência dos setores de telecomunicações e comunicação de massa no Brasil.

4 CONCLUSÃO

A convergência, enquanto fenômeno tecnológico, político-econômico e sócio-cultural, começou a surgir com vigor no imaginário de estudiosos, políticos e empresários a partir do emprego feliz, e insistente, da metáfora das super-rodovias da informação, pelo vice-presidente dos Estados Unidos, Al Gore, no início da década de 90. Este foi o tempo em que a promessa da digitalização levava empresários de TV a Cabo a falarem da oferta de "500 canais", ao mesmo tempo em que levava empresas de telecomunicações, como a Bell Atlantic, nos Estados Unidos, a desejarem assumir o controle de empresas de comunicação de massa. Empresas como a TCI, maior operadora de TV a Cabo daquele país, controlada pelo visionário John Malone, justamente o homem que propagava a revolução das cinco centenas de canais.

A alavanca da convergência era, sem dúvida, a tecnologia, a digitalização enquanto possibilidade de ampliar enormemente a capacidade das redes físicas em um primeiro momento e, depois, até mesmo do espectro eletromagnético, de transmitir toda sorte de informação - voz, texto, dados, áudio e vídeo -, em grandes quantidades e em alta velocidade.

A promessa da fusão, não realizada na época, de uma empresa de telefonia e dados com uma empresa de vídeo, sinalizava o interesse de grandes corporações na possibilidade de ofertar, a partir da interconexão de suas infra-estruturas, os mais diversos serviços aos seus clientes.

Tecnologia e mercado, por sua vez, acabaram levando, os Estados Unidos, a um amplo processo re-regulatório, que culminou em fevereiro de 1996 com a aprovação da primeira grande alteração estrutural do Communications Act, original, de 1934. Eis aí o pano de fundo sobre o qual projetar os cenários contemporâneos das comunicações na Argentina e no Brasil.

Garnham (1991) e Richeri (1995) estão certos quando afirmam que estamos vivendo uma fase de transição na comunicação eletrônica de massa. Tínhamos (temos) um modelo de televisão, ainda predominante, que é a televisão massiva; passamos por uma transição, caracterizada pela televisão por assinatura e as novas linguagens dos mídias; e nos aproximamos de um outro tipo de televisão, que pode ser chamada interativa, cibertelevisão, televisão pós-fordista ou, conforme autores mais radicais, pós-televisão, ou seja, um misto de televisão e de computador.

Nos casos da Argentina e do Brasil, as medidas de desregulamentações e as re-regulamentações, com hegemonia de empresas privadas, do capital financeiro internacional, e com o afastamento do Estado das atividades de operador de telecomunicações, conforme receituários clássicos neoliberais, demonstram que a metáfora das super-estradas da informação não era apenas figura de retórica eleitoral

norte-americana. Tratam-se, na verdade, de medidas normativas estruturais que possibilitam, em nível regional, a quebra definitiva da possibilidade de uma participação forte do Estado nas comunicações como operador. O que, na Argentina, já ocorreu com as privatizações empreendidas e efetivadas nos últimos dez anos, e o que está a caminhar celeremente no Brasil desde a posse do atual governo.

Como escreveu Othon Jambeiro:

"A sedimentação universal da economia de mercado está aproximando as nações, entrelaçando suas políticas econômicas, globalizando problemas - e a procura de soluções - antes considerados de caráter exclusivamente nacional, estabelecendo um nível de interdependência entre países cuja magnitude não tem precedente na história" (Jambeiro, 1997:4).

Transições caracterizam-se pela opacidade. Quando nos vemos imersos em uma, sabemos de onde estamos vindo, mas não conseguimos ter clareza quanto a onde vamos estar no futuro.

Retomando a metáfora que sustenta este trabalho, a do Efeito Orloff, que pressupõe ser o Brasil de amanhã a Argentina de hoje, no que toca aos ambientes tecnológicos, institucionais e regulatórios nas comunicações, podemos nos valer das incertezas das transições para projetar, pelo menos para o caso brasileiro, uma imagem futura que não necessariamente repita aqui exatamente o que ocorreu lá.

Tecnologicamente o Brasil, desde a criação do Sistema Telebrás e, com ele, também a criação do seu Centro de Pesquisa e Desenvolvimento, esteve alguns passos à frente do vizinho do Cone Sul, não só desenvolvendo tecnologias estratégicas como a da produção local da fibra óptica ou das centrais trópico de comutação, como apresentando um padrão de redes e serviços que, até o início dos anos 80, tinha reconhecimento internacional. Do ponto de vista normativo, o Brasil, paradoxalmente, recebeu dos militares uma legislação moderna e estável para as telecomunicações, que dava ao Estado poderes regulatórios e de operação só comparáveis aos de países europeus ocidentais. No caso da comunicação eletrônica de massa, ou radiodifusão, também paradoxalmente o Brasil escapou da desnacionalização institucional e de conteúdos por conta de uma legislação votada pelo Congresso Nacional, ainda em 1962, e por conta do desenvolvimento de uma rede de televisão que, consideração política à parte - ainda que importantes -, gestou um padrão tal de produção local que, já nos 70, começava a abrir, com o gênero telenovela, inclusive mercados internacionais. E, no caso da televisão por assinatura, a sua introdução tardia no país provocou ainda outro paradoxo fundamental: o Brasil pôde começar a lançar redes físicas, para TV a Cabo, ou

negociar satélites para Banda Ku, ou introduzir a tecnologia de MMDS, em padrões tecnológicos e de serviços compatíveis com os dos mais avançados países do mundo. Quanto às legislações, o Brasil pode apresentar uma Lei de TV a Cabo que passou por amplo processo de discussão na sociedade, ainda que seja até hoje caso único no setor. Mas, se a lei específica da Telefonia Móvel Celular e a Lei Geral de Telecomunicações foram atropeladas pelo Executivo no Congresso Nacional, a futura, assim chamada, provisoriamente, Lei da Comunicação Eletrônica de Massa, terá, devido aos grandes interesses políticos envolvidos, que passar por um processo muito mais aberto de discussão, envolvendo debates, consultas e audiências públicas, até porque estas últimas são práticas incorporadas, pela LGT, aos novos modos de regulamentação das comunicações. A própria existência da Anatel, com seu Conselho Diretor pouco partidário e com seu Conselho Consultivo aberto, ainda que minimamente, a forças não necessariamente alinhadas de modo incondicional com o Poder Executivo, abre possibilidades para que o Efeito Orloff não ocorra aqui com o mesmo grau de semelhança verificado na criativa mensagem do conhecido comercial de televisão. Vale acrescentar ainda os contornos gerais do modelo brasileiro de privatização das telecomunicações, que, ao contrário do argentino, é, em tese, mais competitivo, menos monopolista, mais sujeito às ações da sociedade sobre seus planos de outorgas e de universalização.

Não obstante, o pano de fundo de todo esse cenário é, naturalmente, o receituário neoliberal, amparado pela lógica irrefreável da tecnologia, em sua marcha inexoravelmente convergente.

Assim, qualquer mudança significativa nas soluções brasileiras, que amenizem, como dito acima, nossas dores de cabeça políticas, econômicas e culturais, incluem necessariamente a apreensão, por aquelas forças que sejam anti-neoliberais, sociais-democratas e/ou socialistas, das novas lógicas convergentes, tecnológicas, institucionais, de mercado e regulatórias, para, no diálogo intenso com elas, tentar produzir saídas, pela via das políticas públicas, que sejam, processualmente, mais democráticas. Não é muito, sabemos, mas, para um tempo como este, de transição, confiamos que não seja também pouco demais.

Notas

(1)O termo comunicações vai aqui utilizado para, conforme Ramos (1996), caracterizar o processo convergente das telecomunicações, da comunicação de massa e da informática.

(2)Com exceção das legalmente independentes.

(3)As notas de rodapé que constam neste parágrafo (referências 4,5,6 e 7) fazem parte do texto original (Motter, 1994, p. 24).

(4)Cf. Francisco C. WEFORT, Qual Democracia?, p. 22.

(5)Cf. Bolívar LAMOUNIER, "**Antecedentes, riscos e possibilidades do Governo Collor**", in LAMOUNIER (org.), De Geisel a Collor - o balanço da transição, p. 16.

(6)Cf. Luciano MARTINS, "**A liberalização do regime autoritário no Brasil**", in Guilherme O'DONNELL, Philippe C. SCHMITTER e Laurence WHITEHEAD (ed.), Transições do regime autoritário: América Latina, p. 123.

(7)Este perfil é definido pela sucessão de casuísmos adotados pelo regime a partir de 1974, com o objetivo de conter o avanço eleitoral da oposição. Foi esse o caráter da Lei Falcão (1976), que restringiu o acesso dos candidatos ao rádio e à televisão. Em seguida veio o "**Pacote de Abril**", decretado pelo presidente Geisel em abril de 1977, depois de ter colocado o Congresso Nacional em recesso compulsório. Mediante um conjunto de emendas à Constituição, o governo criou uma série de casuísmos eleitorais, adiando as eleições diretas dos governadores dos Estados, que estavam marcadas para o ano seguinte e criando a figura dos senadores nomeados (logo alcunhados de "senadores biónicos"). O último casuísmo foi o "**Pacote de Novembro**" (1981), editado pelo presidente Figueiredo, mudando as regras eleitorais para o pleito de 1982 e alterando a composição do Colégio Eleitoral, ao qual caberia eleger o novo presidente. O principal casuísmo eleitoral foi o estabelecimento da vinculação partidária do voto para todos os níveis e a proibição das coligações partidárias. Sobre a "engenharia política" do regime no período da abertura ver David FLEISCHER, "**O Novo pluripartidarismo: perfil sócio-econômico da Câmara dos Deputados (1979 versus 1983)**", in FLEISCHER (org.), op. cit, pp. 119-55.

(8)Um bom exemplo do clientelismo no período Sarney pode ser observado nos seguintes dados publicados pelo jornal Folha de São Paulo: "Para conseguir aprovação dos cinco anos de mandato para Sarney, o governo concedeu 1.091 concessões, das quais apenas 65 foram submetidas ao congresso. Um estudo feito na época pela Federação Nacional de Jornalistas mostrou que no mês que antecedeu a promulgação da Carta, setembro, foram assinadas 257 concessões, 59 em apenas um dia. Um estudo da Federação Nacional dos Jornalistas mostrou que 165 dessas concessões foram dadas a 91 parlamentares. Desses, 90% votaram a favor dos cinco anos para Sarney" (Concessão é moeda Política, **Folha de São Paulo**, 18 set. 1997, obtida na edição on line disponível em <http://www.uol.com.br>).

(9)Fonte: PAY-TV Survey, nov. 1997, disponível em <http://www.paytv.com.br/pts/pts.htm>

(10)O Ministério das Comunicações também pretende negociar pelo menos uma das quatro entidades independentes. Foram criadas duas equipes, uma do Ministério e outra do Governo do Estado do RS, para negociar os moldes da venda de parte da Companhia Riograndense de Telecomunicações-CRT (Atualmente dividida em: 53% do Governo do Estado, 8% da Telebrás, 3,24%, da Caixa de Administração da Dívida Pública do RS e 35% da Telefônica do Brasil - Telefônica de España, RBS participações e Citi Corp.).

(11)Fonte: Telebrás (set./95), atualizado por Lafis para fev./96 e maio/97; valores incluindo impostos.