

TV A CABO: OPÇÕES DE HOJE PARA O BRASIL DO SÉCULO XXI

É muito mais do que um debate sobre televisão, sobre tecnologia ou sobre telecomunicações. Está em jogo a infra-estrutura da sociedade da informação, novas bases para a produção da cultura e da institucionalidade, assim como extraordinárias possibilidades econômicas e políticas. Não é menor o alcance do debate da Cabodifusão e das decisões inadiáveis que terão de ser tomadas, agora.

Daniel Herz

Material apresentado no "Grupo de Trabalho Políticas de Comunicação no Brasil",
no XVI Congresso Brasileiro de Pesquisadores da Comunicação - Intercom,
de 3 a 7 de setembro de 1993, em Vitória - ES

VERSÃO PRELIMINAR - SEM REVISÃO FINAL

ÍNDICE

I.	INTRODUÇÃO	2
II.	ELEMENTOS PARA ENTENDER O CONTEXTO DAS OPÇÕES SOBRE A TV A CABO.....	3
III.	DUAS DÉCADAS DE DISPUTA SOBRE A TV A CABO NO BRASIL	10
IV.	O MOMENTO ATUAL DA DISPUTA	19
V.	ELEMENTOS PARA A FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE TV A CABO	23
VI.	APRESENTAÇÃO DO SUBSTITUTIVO.....	31

TV A CABO: OPÇÕES DE HOJE PARA O BRASIL DO SÉCULO XXI

I. INTRODUÇÃO

UMA RARA OPORTUNIDADE PARA A SOCIEDADE
INTERVIR NUM DEBATE CRUCIAL PARA O PAÍS

Chegamos a uma situação limite na disputa, que já dura 18 anos, pela implantação no Brasil do serviço de TV a Cabo. Uma história de quase duas décadas - marcada pelo cerceamento do debate público, de beneficiamento de grupos, negociações e atitudes contrárias ao interesse público de parte do Ministério das Comunicações - culmina com a criação de situações "de fato" em que dezenas de sistemas de cabo estão sendo implantados nas principais cidades do país e esboça-se um processo de cartelização dos serviços por dois grupos empresariais. Há uma insuportável pressão para que decisões sejam tomadas, enquanto estas situações "de fato" suplantam o primado do direito e violam os mais elementares princípios do interesse público.

Isto ocorre no mesmo momento em que o sistema de telecomunicações do Brasil chegou a uma encruzilhada, num período de transição tecnológica e numa década em que os países do chamado *Primeiro Mundo* aceleram em busca da infra-estrutura para a sociedade da informação.

Decisões corretas poderão dotar o Brasil de uma infra-estrutura de telecomunicações equiparável à dos Estados Unidos, da Europa e do Japão e ainda criar o cenário para assimilação humanizadora de uma tecnologia com profundas repercussões culturais, econômicas e políticas. *Decisões equivocadas* acentuarão a defasagem tecnológica, distanciarão o país das experiências culturais, econômicas e políticas dos países *centrais*, desqualificarão o país para a competição internacional e beneficiarão apenas determinados grupos econômicos que usufruirão das soluções parciais e particularizadas dos atuais problemas das telecomunicações no Brasil.

Guardadas as proporções e ressalvadas as peculiaridades de cada processo histórico, é como se fossemos um país, no século XIV que pudesse optar pelo acesso à tecnologia de navegação transoceânica à vela e estivessemos debatendo se isso valeria ou não o esforço e a decisão de alcançá-la. A decisão que temos pela frente, hoje, é a que teríamos no século XIV, ao escolher entre organizar minimamente os recursos do país para colocar caravelas ao mar e disputar o mundo ou continuar navegando a remo, limitados aos rios, lagos e costas do mar.

As opções que temos pela frente no que se refere à infra-estrutura de telecomunicações assemelham-se às que existiam na época da elaboração da Lei 4.117, de 27/8/1962, que instituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações. As decisões corretas, na época, permitiram a supera-

ção de um sistema privado pulverizado e descomprometido com a promoção de uma universalização do serviço e com o lançamento de bases para um sistema planejado nacionalmente e orientado pelo interesse público.

Para fazer uma derradeira analogia, no que se refere ao conteúdo da cultura que a TV a Cabo mediará é como se, há 50 anos atrás, estivessemos regulamentando a televisão, com a vantagem de saber qual a potencialidade cultural, econômica e política desta tecnologia e, portanto, com condições para evitar as distorções e impropriedades que marcam o desenvolvimento da televisão, não só no Brasil, mas em todo o mundo.

No momento, interesses cristalizados no particular conspiram para que as decisões atendam, precipitadamente a determinados segmentos do setor privado e de estamentos da burocracia estatal, de modo a que as decisões sejam postergadas e as soluções "de fato" acabem se impondo, sem que a sociedade faça suas opções.

Na situação em que estamos hoje, porém, os elementos de irracionalidade que concorrem para encaminhamentos negativos estio visíveis e, como acontece apenas em raros momentos, existem condições concretas para supera-los e submetê-los ao crivo do interesse público. Ninguém que se preocupa com o futuro do país e a construção da democracia, da cidadania e da nacionalidade, por isso, pode se declarar estranho a esse debate e às opções que este comporta.

II . ELEMENTOS PARA ENTENDER O CONTEXTO DAS OPÇÕES SOBRE A TV A CABO

1 . O IMPACTO DA FIBRA-ÓTICA

Qualquer sistema de telecomunicações "requer a existência de um transmissor, um meio de transmissão e um receptor"¹.

Desde a invenção do telégrafo - em 1845, por Samuel Morse - as telecomunicações evoluíram basicamente da transmissão de impulsos elétricos realizadas por fio para sinais radioelétricos transmitidos pelo ar.

Esse sistema se alterou radicalmente com a invenção do *laser* - abreviação de *Light Amplification by Stimulated Emission of Radiation* (amplificação de luz por emissão estimulada de radiação) - em 1958. A engenharia de telecomunicações passou a contar com inéditas alternativas decorrentes das "altíssimas frequências possíveis de serem utilizadas nesse sistema" de transmissão. O problema era encontrar um meio apropriado para a condução de sinais ópticos, que permitisse a exploração de toda potencialidade de transmissão de um número muito mais elevado de informações do que os sinais elétricos².

Entre o final da década de 60 e o início dos anos 70, começou-se a desenvolver o meio ideal para a transmissão da "radiação luminosa emitida por um laser"³: as *fibras óticas*. A partir dos estudos iniciais realizados pelos laboratórios da Bell, nos Estados Unidos, paralelamente a ensaios feitos no Japão, "despontaram duas técnicas mundiais" - da

ATT e da *Corning Glass* - na fabricação da fibra ótica, que hoje são a base de 90% da produção mundial⁴.

O Brasil iniciou as pesquisas sobre fibra ótica em 1975, por iniciativa do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CPQD) da Telebrás, em Campinas. Em "quatro anos deram por dominado o processo de fabricação das fibras óticas", desenvolvendo uma tecnologia própria, com independência "das patentes da ATT e da *Cornin-Glass*"⁵.

O Brasil também teve, nessa época, uma pioneira experiência industrial com a *Xtal do Brasil*, que tinha o controle acionário do BNDES e da *Indústria de Material Bélico do Exército (IMBEL)*⁶. Esta empresa, no início da década de 80, disputava o incipiente mercado com a *Pirelli* que valia-se de tecnologia estrangeira.

Em 1983 o Ministério das Comunicações fez uma seleção de empresas genuinamente nacionais para absorção da tecnologia desenvolvida pela Telebrás. Foi então selecionado o grupo ABC-Algar que assumiu o controle acionário da *Xtal*, criando uma empresa denominada ABC-XTAL que operava em íntima ligação com o CPQD. Em 1984 a ABC-Xtal iniciou a produção de fibra ótica para a Telebrás, assegurada por uma reserva de mercado de 4 anos.

VANTAGENS DA FIBRA ÓTICA

A fibra ótica "é um fio de vidro da espessura de um fio de cabelo com uma estrutura composta de dois ou mais materiais vítreos", na qual a luz é transmitida e que "apresentam altíssima transparência", podendo ter "comprimentos contínuos de dezenas de quilômetros"⁷. Os diferentes processos de fabricação baseiam-se na superação da dificuldade de "obtenção de vidros de altíssima transparência e alta pureza "da ordem de ppb (parte por bilhão), ou seja, poucas gramas de impurezas por cada mil toneladas de material"⁸.

A fibra ótica, portanto, esse "fio de material vítreo extremamente puro capaz de transmitir a luz no seu interior por dezenas de quilômetros de distância"⁹. apresenta, em relação à transmissão por cabos metálicos as seguintes vantagens:

- a) "pode transmitir centenas de vezes mais informações que por meio de fios de cobre, num cabo convencional"¹⁰ (por exemplo, a transmissão de 2 mil canais de voz, através de um único cabo óptico, enquanto um par de fios de cobre comporta no máximo 30 canais)¹¹;
- b) apresenta "baixíssimas perdas na transmissão", necessitando repetidores apenas a cada 40 quilômetros, enquanto a transmissão por fios metálicos exige repetidores da cada 2 mil quilômetros¹²;
- c) é imune a qualquer "interferência eletromagnética, inclusive aquelas geradas por evento nuclear"¹³;
- d) "flexibilidade na expansão e capacidade do sistema"¹⁴;
- e) "pequeno tamanho e peso"¹⁵;
- f) "custos potencialmente baixos"¹⁶.

Há cerca de dez anos a fibra ótica começou a ser utilizada comercialmente nas telecomunicações¹⁷. Inicialmente, as aplicações de fibra ótica foram voltadas para a "interligação de centrais (...) sejam em redes urbanas ou interurbanas", inclusive em "ligações transoceânicas"¹⁸ (ca-

bos submarinos). Atualmente, as aplicações começam a interligar as centrais diretamente com as residências dos usuários. No Brasil, desde 198X, todas as novas ligações entre centrais passaram a ser efetuadas, por política governamental, com cabos de fibra ótica.

2. O SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL

O Sistema de Telecomunicações do Brasil (STB) foi impulsionado por grandes transformações com a criação, no contexto da política estabelecida pela Lei 4.117, da Embratel em 1966, encarregada da instalação e da operação dos troncos interestaduais e internacionais, e da Telebrás, em 1972, que aglutinou as empresas estaduais, em boa parte resultantes da incorporação de empresas privadas estrangeiras.

Os governos do regime militar, especialmente os três primeiros, trataram as telecomunicações como uma infra-estrutura básica para o desenvolvimento, portanto, como uma questão estratégica. O resultado dessa política é que o número de telefones por cem habitantes subiu de 1,7 em 1967 para 8,5 em 1987. No período, o número de terminais instalados cresceu de 1,4 milhões para 13,5 milhões, subindo da vigésima para a décima mais rede de telefones do Mundo¹⁹ e gerando um patrimônio público de mais de 35 bilhões de dólares.

Essa política de desenvolvimento das telecomunicações foi revertida a partir do governo Figueiredo, iniciando um retrocesso que persistiu nos governos Sarney e Collor. O Sistema de Telecomunicações foi sujeito a uma verdadeira "camisa de força", especialmente por três tipos de medida: "arrocho tarifário", desvio indevido de recursos do imposto que deveria ser convertido em aplicações nas telecomunicações (o Fundo Nacional de Telecomunicações); e redução substancial nos investimentos²⁰.

A nova política, voltada ostensivamente para o sucateamento do setor de telecomunicações chegou ao extremo de impedir que seus próprios recursos fossem investidos no seu crescimento. Além do sucateamento econômico, o governo passou a usar em larga escala os cargos nas empresas estatais do sistema em barganhas políticas e alijamento do corpo técnico. Essas medidas caminharam em paralelo a uma campanha de defesa da privatização do sistema, em virtude da sua suposta incapacidade de se desenvolver.

No governo Collor, mesmo com o acirramento da campanha pela privatização, houve uma retomada de investimentos de 3,9 bilhões de dólares previsto no orçamento de 1992²¹.

Poucas empresas no mundo apresentaram tal volume de investimentos: "a estatal japonesa NTT (mais de US\$ 10 bilhões), a estatal alemã *Deutsch Telekom* (US\$ 10 bilhões), a estatal italiana *SIP* (US\$ 7 bilhões) e a estatal francesa *France Telecom* (US\$ 6 bilhões). Este investimento é maior, por exemplo, do que o da *British Telecom* (US\$ 3,7 bilhões) e o das sete empresas regionais americanas (que investem em média US\$ 1,9 bilhões cada)²². Esses dados dão apenas uma idéia da dimensão do sistema de telecomunicações brasileiro e da potencialidade do mercado existente no país.

O número de telefones instalados, no Brasil, e que pese a dimensão do seu sistema, é de 7,3 terminais cem habitantes. Irrisório se

comparado com os 85,6 da Suécia, os 71 dos EUA, os 53 do Japão, os 33,7 da Espanha, os 13,8 da Coreia do Sul e mesmo os 10 da Polônia²³.

Considera-se que o Brasil necessita de pelo menos 10 milhões de novos terminais para fazer frente à demanda reprimida existente no país. Para isso, precisamos investir, pelo menos, 4 bilhões de dólares por ano. A atual degradação da qualidade dos serviços é visível.

Concluimos, portanto, que o sistema de telecomunicações no Brasil está num impasse, sofrendo descontinuidade nos investimentos e com o seu modelo questionado e sabotado política, técnica e economicamente.

3. AS REDES DIGITAIS DE SERVIÇOS INTEGRADOS

O futuro inexorável das atuais redes de telefonia é serem substituídas por *Redes Digitais de Serviços Integrados (RDSI)* de faixa larga que aqui tomaremos como referência das diversas opções tecnológicas de integração de serviços de telecomunicações numa mesma rede. Nessas novas redes, os sinais de todos os serviços são convertidos de analógicos (tal como o são atualmente) em digitais e transportados indiferenciadamente numa mesma rede (voz, dados, fax, sinais de TV, rádio AM e FM, videovisão, etc.). Substituem-se assim as várias redes especializadas (telefonia, telex, transmissão de dados, tv a cabo) que hoje se superpõe.

Duas características marcam as *RDSI* de faixa larga, tornadas viáveis pelo emprego da fibra ótica: a digitalização, que permite a indiferenciação dos sinais de diversos serviços e a melhoria substancial da qualidade técnica no processo de transmissão e recepção.

A grande dificuldade na implantação das *RDSI* em todo o mundo, é a sua real possibilidade de assimilação pelo mercado. Uma piada corrente entre os profissionais de telecomunicações é eloqüente neste sentido: atribui à sigla *ISDN (Integrated Service Digital Network)* a tradução *Innovation that Subscription Don't Need* (inovações que os assinantes não necessitam).

A pergunta a responder é que necessidade do mercado poderá não só justificar, mas impulsionar comercialmente os investimentos para a evolução das redes atuais para a *RDSI*. No Brasil temos uma resposta: a demanda pela transmissão de sinais de televisão pode proporcionar a base comercial para a *RDSI* do país.

4. OS SISTEMAS DE TELECOMUNICAÇÕES NO MUNDO

A década de 90 inicia com o mercado mundial de telecomunicações apresentando uma taxa de crescimento declinante. A taxa anual de crescimento entre 84 e 89 foi de 6,8% e, no período entre 89 e 94 é prevista uma taxa de crescimento anual de 4,7%. Apesar da expressiva elevação da taxa de crescimento dos setores de *comunicações móveis* (telefonia celular) e *comunicação de dados*, que são os mais dinâmicos, o montante dos investimentos mundiais em telecomunicações é declinante²⁴.

Na Europa, por exemplo, "os motivos são a alta taxa de telefones por habitantes, baixo crescimento demográfico e poucas centrais eletromecânicas a serem substituídas"²⁵. "Com esta queda nos índices de cresci-

mento, os consultores Kenneth S. Hoyt e Edgar Grabhorn prevêem que os anos 90 serão conduzidos pela forte necessidade que os fabricantes de equipamentos terão de encontrar saídas para as suas fábricas subutilizadas, de maneira a sustentar os custos astronômicos de P&D (Pesquisa e Desenvolvimento). Por isso, a necessidade dos grandes fabricantes de equipamentos em quebrarem as barreiras que a maioria dos países tem para protegerem suas indústrias nacionais, e também a necessidade de eliminar os concorrentes"²⁶.

Observa-se, assim, alguns fatores de impulso para um processo mundial de reciclagem tecnológica e de reativação dos investimentos, a partir. Excetuando-se os investimentos em *comunicações móveis* e *comunicações de dados*, o quadro é de estagnação, quando não de recessão, no que se refere às "tecnologias tradicionais". O horizonte dessa reciclagem tecnológica estão as redes digitalizadas para prestação integrada de serviços de telecomunicações.

5. A CONVERGÊNCIA ENTRE TELECOMUNICAÇÕES E TV A CABO: O EXEMPLO DOS EUA

Os EUA constituem um caso exemplar para ilustrar a convergência entre os sistemas de telecomunicações e de Cabodifusão que estão surgindo. Esse país conta com telefones em 93% dos domicílios e 60% com Cabodifusão²⁷. As redes de Cabodifusão utilizam a tecnologia usual de *cabos coaxiais* com fios de cobre. Desse modo, são duas redes paralelas e especializadas chegando aos domicílios. Os dois segmentos, agora, iniciam uma corrida para implantação da fibra-ótica. No momento a corrida está sendo vencida pelos operadores de Cabodifusão que "vem dobrando a cada ano desde 1988"²⁸ a metragem de fibras óticas. Além disso "enquanto as companhias telefônicas hoje destinam 7% do seu orçamento de investimentos para as fibras óticas, as companhias de TV a Cabo aplicam 15% dos investimentos nessas fibras"²⁹.

Os operadores de telefonia tem restrições e impedimentos à veiculação do sinal de televisão em suas redes, ao passo que os operadores de Cabodifusão estão integrando soluções de telefonia e transmissão de dados às suas redes. Os operadores de Cabodifusão começam, assim, a entrar em competição direta com as companhias telefônicas, inclusive atacando a "sua área mais lucrativa", que é transmissão de dados, cuja receita vem "crescendo seis vezes mais rapidamente do que a dos serviços tradicionais que utilizam a voz"³⁰ segmento que consegue estruturar-se com fibra ótica leva vantagem, em primeiro lugar, na transmissão de dados. Essa situação está provocando uma batalha jurídica com os operadores de telefonia postulando o direito de veiculação de sinais de televisão. No atual estágio, "as relativamente pouco regulamentadas TV a cabo" estão em vantagem "em relação às super-regulamentadas companhias telefônicas"³¹.

No momento o quadro é de anarquia nos EUA. Inexiste um plano nacional e estão sendo desperdiçadas oportunidades que já foram aproveitadas pela França e estão em curso no Japão, onde foram estabelecidas políticas nacionais para o desenvolvimento de redes de telecomunicações estruturadas em fibra ótica.

Nos EUA, o mercado está sendo um entrave aos interesses nacionais, com os dois segmentos - os operadores de Cabodifusão e de telefonia -

dispondo de redes sem futuro se não evoluírem para o uso de fibra ótica. O segmento que chega primeiro à fibra ótica tende a sucatear o mercado do outro. A autofagia, porém, não é completa. Algumas parcerias estão começando a ser experimentadas entre as companhias telefônicas e de Cabodifusão. Mas, sem dúvida, os EUA perdem tempo com a inexistência de uma política nacional.

Essa convergência entre Cabodifusão e telefonia também é registrada na Inglaterra, na França, na Suíça, na Noruega e até na Hungria³².

II. AS ORIGENS DA TV A CABO

1. PRIMEIRA GERAÇÃO: CATV

A TV a Cabo surgiu nos Estados Unidos no final da década de 40. Originalmente, o sistema de TV a Cabo se desenvolveu conhecido como *Community Antenna Television (CATV)*, para resolver problemas de recepção em zonas topograficamente acidentadas ou afetadas por nevascas, que impediam ou dificultavam o trânsito de sinais televisivos através do ar.

O sistema era constituído por uma antena (CATV) erigida em lugar apropriado (cerro ou qualquer outra elevação, para facilitar uma boa recepção), um equipamento de retransmissão dos sinais captados via ar e uma rede de cabos, semelhante à rede de telefonia, destinada a levar o sinal a cada um dos aparelhos receptores. Desse modo, cada receptor instalado nas residências ou em qualquer outro local, ao invés de receber o sinal de televisão por uma antena interna ou externa, o recebia pela rede de cabos. A vantagem imediata do serviço era a obtenção de imagem e som de alta qualidade, livre de distorções ou interferências.

O cabo utilizado nesses sistemas é especial - o cabo coaxial - ligando o centro de retransmissão até o terminal da antena de cada um dos receptores. No cabo estão dispostos amplificadores em intervalos regulares para consolidar o sinal. O sistema, de modo análogo à telefonia, possui uma rede de cabos incluindo uma trama de troncos e ramais que cobrem a área abrangida pelo serviço.

O custo de instalação da rede e a necessidade de obtenção de recursos regulares para operação e manutenção do serviço exigiu, desde o início, um sistema de taxas: o assinante paga uma taxa de inscrição para a conexão de cabo, e uma taxa mensal para manutenção do sistema.

2. A SEGUNDA GERAÇÃO DA TV A CABO

A partir da década de 60, começou a surgir em diversos países, além dos Estados Unidos, a segunda geração do sistema de TV a Cabo, baseada na inserção de programas no âmbito do serviço desde o centro gerador (a cabeça do CATV), e utilizando os canais não ocupados pela televisão convencional. Numa mesma localidade, a transmissão convencional de sinais de TV em VHF (*Very High Frequency*, canais 2 a 13) permite a ocupação de um máximo de seis canais em um total de doze, intercalando-se a ocupação de frequências para evitar interferências. No sistema de TV a Cabo, os doze canais podem ser ocupados simultaneamente. Além disso, a transmissão por cabos também pode utilizar outras faixas de frequência

como a de UHF (*Ultra High Frequency*, canais 14 a 83).

Desse modo, além da retransmissão ao sinal da TV convencional, que era o serviço básico proporcionado pelas CATV, as redes de TV a Cabo da segunda geração permitiam que dezenas de canais fossem operados simultaneamente, oferecendo programas especiais para os usuários. Outra vantagem é o baixo custo de operação desses canais, por não exigir a construção - como necessita a operação via ar - de dispendiosas antenas de transmissão, geradores e transmissores de alta potência.

3. TERCEIRA GERAÇÃO: DE TV A CABO À CABODIFUSÃO

A terceira geração da TV a Cabo começou a surgir na década de 70, alterando profundamente os conceitos de telecomunicações e comunicação de massa, com serviços ainda mais sofisticados. TV a Cabo passa a ser uma denominação inadequada para uma rede que vai muito além da transmissão do sinal de TV. O conceito utilizado, então, passa a ser o de *Cabodifusão*, englobando toda uma gama de sinais e serviços transmitidos pela rede de cabos.

As inovações começam com a transmissão de sinal em duas vias (*bidi-recional* ou *two-way*), permitindo a comunicação nos sentidos estúdio-usuário e usuário-estúdio, de modo a transformar o receptor num interlocutor do centro gerador do programa. Esse sistema pode realizar, por exemplo, um programa de TV com enquete "ao vivo", com o assinante respondendo através de um teclado acoplado ao receptor de TV e as respostas de todos sendo tabuladas por computador, com os resultados sendo exibidos instantaneamente.

A rede de *Cabodifusão* possibilita inúmeros serviços, incluindo transmissão de dados e telefonia. Através de um teclado mais sofisticado, ou mesmo da conexão de um microcomputador à rede, o usuário passa a acessar bancos de dados e a diversas fontes de informação e serviços. Alguns exemplos dessas aplicações inovadoras de "telemática" (fusão de facilidades de telecomunicações e informática): *videofonia* (transmissão e recepção simultânea de som e imagem, a exemplo da telefonia, em comunicação interpessoal); *teleconvívio* (com a ligação simultânea de diversas pessoas através da rede); *tele-alarme* (para fazer chamados à polícia, bombeiros, hospitais, ou alertar para situações de emergência vividas por pessoas idosas, inválidos ou crianças); *telediagnóstico* (consultas médicas à distância), *fac-símile de alta velocidade* ("fax" para transmissão instantânea de mensagens e jornais); *comutação bancária* (facilitando as operações entre bancos, e entre bancos e usuários, que poderão ter informações e movimentar suas contas das próprias residências); *automatização de serviços públicos e privados* (através do sistema, o usuário pode ter acesso a serviços de repartições públicas e empresas privadas, podendo desenvolver operações burocráticas e comerciais à distância); *biblioteca eletrônica* (com o acesso a bancos de dados com referências bibliográficas, ou mesmo a cópias de publicações transmitidas por "fax"); *seleção individual de programas* (o usuário escolhe os programas de sua preferência, através de teclado, para obter uma transmissão exclusiva); *trabalho à distância* (determinadas atividades profissionais podem ser desenvolvidas nas próprias residências dos usuários, conectados com o local de serviço através da rede); *redes de computadores* (para as mais diversas finalidades).

São imensas, portanto, as possibilidades técnicas de utilização de uma rede integrada de telecomunicações e informática. A associação dos serviços de telecomunicações com os de informática concretiza aplicações que só se ousava formular no terreno da ficção científica. A banalização da transmissão dos sinais de televisão e de transmissão de dados via satélite também abre extraordinárias possibilidades de conexão regional, nacional e internacional das redes de *Cabodifusão*.

III. DUAS DÉCADAS DE DISPUTA SOBRE A TV A CABO NO BRASIL

No Brasil, há quase vinte anos, desenvolve-se uma surda polêmica sobre a implantação da *Cabodifusão*. O assunto raramente veio a público e, durante todo esse período, nunca houve intenção do governo federal promover um debate público com a amplitude que o tema merece. Ao contrário, o Ministério das Comunicações, especialmente, sempre adotou, sistematicamente, procedimentos de dissimulação da importância social desse novo serviço, e de acobertamento de interesses particulares que pretendem se beneficiar com o seu controle. Essa postura do Ministério nem sempre foi acolhida pelo Governo. Nos governos Geisel e Figueiredo as reações de "setores nacionalistas" das Forças Armadas barraram as iniciativas "entreguistas" e comprometidas com interesses particulares. Foi nos governos Sarney e Collor, entretanto, que mais prosperaram as manobras dos setores que queriam implantar a *Cabodifusão* apenas para beneficiar grupos econômicos. Os antecedentes são muito graves.

1. OS ANTECEDENTES NO GOVERNO GEISEL

Em 1974, o ministro das Comunicações, Euclides Quandt de Oliveira, negou-se a autorizar a implantação de um projeto piloto de serviço de *Cabodifusão* numa comunidade típica, solicitada pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. O projeto tinha a finalidade de desenvolver tecnologia nacional para os equipamentos, e estudos especializados sobre o impacto social da *Cabodifusão*. Na resposta em que negava a uma universidade brasileira o direito de exercer um relevante papel social, o Ministério alegava que já existiam "outros pedidos de entidades particulares interessadas no assunto".

Logo após essa resposta, uma pequena entidade gaúcha, a Associação de Promoção da Cultura, passou a investigar os motivos que levavam o Ministério das Comunicações a preterir uma universidade, inclusive não observando a preferência que é assegurada pelo Código Brasileiro de Telecomunicações (artigo 34, parágrafo 2, da Lei 4.117).

Nas suas pesquisas, a Associação de Promoção da Cultura descobriu que o então Secretário de Radiodifusão, major Jorge Pequeno Vieira, já havia elaborado sigilosamente um regulamento para o *Serviço de Cabodifusão*, juntamente com alguns empresários de radiodifusão que desenvolviam projetos para diversas cidades do país. Além disso, também junto com esses empresários de radiodifusão, este dirigente do Ministério das Comunicações mantinha contatos com representantes de multinacionais da indústria eletrônica que preparavam a produção de equipamentos. O regulamento seria instituído por decreto tão logo os projetos das empresas

fossem ultimados. Esses fatos foram denunciados publicamente por um dossiê produzido pela Associação de Promoção da Cultura.

O Secretário de Radiodifusão acabou exonerado das suas funções e o assunto ficou congelado até o final do governo Geisel, quando o ministro Euclides Quandt de Oliveira, numa última tentativa de aprovar o regulamento que permitiria a implantação da *Cabodifusão* no Brasil, enviou mensagem à Presidência solicitando sua decretação. O presidente Geisel vetou a decretação, alegadamente "em função das importações que provocaria". Na verdade, o assunto provocou forte resistência nas Forças Armadas.

2. OS ANTECEDENTES NO GOVERNO FIGUEIREDO

Em junho de 1979, no início do governo Figueiredo, o ministro das Comunicações, Haroldo Corrêa de Mattos, voltou a enviar mensagem à Presidência da República solicitando a aprovação por decreto do *Regulamento do Serviço de Cabodifusão*. Argumentava o ministro que "em consequência da redução de encomendas de Telefonia, a indústria vem solicitando a abertura desse novo mercado, que tem grupos interessados em ativá-lo".

A regulamentação proposta em 1979 era praticamente a mesma de 1975. Até o texto da mensagem que enviava o projeto de decreto foi mantido quase literalmente. Enfim, havia muitas evidências de que os interesses que se articularam em 1974, voltavam à carga em 1979. Nos bastidores do Ministério das Comunicações, não se fazia segredo de que o responsável por essas manobras era o secretário-geral, Rômulo Villar Furtado que, aliás ocupou esse mesmo cargo, ininterruptamente, do final do governo Médici até o final do governo Sarney.

Trazida a público por denúncias de jornalistas e professores da Universidade Federal de Santa Catarina, a pretensão do Ministério das Comunicações foi duramente atacada no Congresso. Estas denúncias também foram incampadas por pesquisadores, entidades profissionais e diversos setores da sociedade civil. Iniciou-se uma intensa guerra nos bastidores.

Na época, tentando justificar suas posições, representantes do Ministério das Comunicações chegaram a utilizar, em reuniões públicas, argumentos como "as pressões de poderosos grupos econômicos poderão impor seus interesses ao Congresso, caso a matéria não seja regulada por decreto".

O Ministério das Comunicações adotou como discurso a desqualificação da importância social da *Cabodifusão*, o que ficou muito claro na participação do ministro Haroldo Corrêa de Mattos em depoimento prestado aos parlamentares, na Comissão de Comunicações da Câmara dos Deputados, em outubro de 1979. A ação de jornalistas, professores e estudantes transformou o debate restrito num verdadeiro escândalo público. Com um mínimo de recursos, esses precursos da luta pela democratização da comunicação conseguiram barrar as manobras do Ministério, acirrando contradições entre grupos econômicos e setores do Estado.

A polêmica voltou a provocar forte reação em alguns setores militares, destacando-se o pronunciamento público do então chefe do Departamento

mento Geral do Pessoal do Exército, general Antônio Carlos de Andrada Serpa, com críticas frontais à condução dada pelo Ministério das Comunicações ao assunto. O Ministro das Comunicações chegou a ser publicamente taxado de "impatriota, servo de interesses alienígenas".

Todas essas reações da sociedade criaram uma situação insustentável para o presidente Figueiredo que, premido por posição do Conselho de Segurança Nacional, devolveu o projeto de decreto ao Ministro das Comunicações. Haroldo Corrêa de Mattos foi obrigado a se comprometer, publicamente, a só regulamentar a matéria através de projeto de lei a ser enviado ao Congresso.

3. AS MANOBRAS NO GOVERNO SARNEY

No governo Sarney, a mesma equipe do Ministério das Comunicações que serviu aos governos Médici, Geisel e Figueiredo, chefiada pelo secretário-geral Rômulo Villar Furtado, voltou a manobrar para que a *Cabodifusão* fosse regulamentada por portaria ministerial. Essa equipe procurou criar precedentes e situações "de fato", preparando a implantação de sistemas que precederiam as redes de *Cabodifusão*.

PORTARIA 143

A primeira manobra foi realizada com a Portaria 143, de 21 de junho de 1988, do Gabinete do Ministro. Essa Portaria estabelecia o "Serviço de Recepção de Sinais de TV via Satélite e sua Distribuição por Meios Físicos a Usuários", invocando a competência do ministro conferida pelo Decreto 70.568 de 18 de maio de 1972. A Portaria justificava a criação do serviço pelo mesmo não utilizar o "espectro rádio-elétrico" e não "produzir interferência prejudicial a qualquer outro serviço de telecomunicação". Tal justificativa também trazia, mais uma vez, o argumento "social" de que o serviço propiciaria "expansão da atividade industrial no setor com a conseqüente geração de empregos".

Essa Portaria permitia, assim, que "redes de cabos" pudessem ser instaladas, e constituíssem meios físicos adequados para a distribuição de sinais de TV recebidos via satélite.

A Portaria estabelecia como habilitados para a execução do serviço as pessoas jurídicas indicadas nos artigos 5 e 6 do Regulamento dos Serviços Especiais de Repetição e Retransmissão de Televisão, aprovado pelo Decreto 81.600. Apesar da referência a esse Regulamento, a Portaria não fundamentou a base legal do serviço, e nem seu enquadramento entre os serviços existentes de radiodifusão ou de telecomunicações, de acordo com a Lei 4.117, que instituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações. Este, em seu artigo 6, assim classifica os serviços, quanto aos fins a que se destinam: *público*, *público restrito*, *limitado*, *radio-difusão*, *radioamador* e *especial*. No caso do serviço previsto na Portaria 143, esse enquadramento sequer era referido.

Na verdade, tratava-se de um novo serviço. A instalação pública de redes de cabos para retransmissão de sinais de TV recebidos via satélite, entre outros aspectos, envolveria a utilização de facilidades da infra-estrutura de serviços públicos (postes ou dutos das companhias de eletricidade ou de telecomunicações). Além disso, tratava-se de um serviço que iria além da mera retransmissão de sinais da TV convencional.

A Portaria possibilitava que, mediante convênio ou contrato com a EM-BRATEL, se poderia receber e retransmitir "sinais veiculados por satélites da organização INTELSAT". Finalmente, a Portaria não estabelecia normas para a execução do serviço e não tratava do problema do financiamento das redes. Também não abordava a inevitável questão da cobrança de mensalidades ou taxas para viabilizar a disseminação do serviço a usuários.

Com base nessa Portaria, quatro empresas foram autorizadas a implantar redes de cabos - verdadeiras *TVs a Cabo*, na acepção original do termo, quando do surgimento dessa tecnologia nos Estados Unidos, no final da década de 40, isto é, um sistema de recepção e retransmissão por cabos do sinal das emissoras convencionais de TV.

Somente quatro empresas arriscaram-se a implantar redes que poderiam custar centenas de milhares ou até milhões de dólares, amparadas numa portaria legalmente tão mal fundamentada. O precedente estava criado mas era necessária uma regulamentação que proporcionasse "mais segurança", o que acabou surgindo somente no final do governo Sarney.

PORTARIA 250

Em 1989, poucos dias antes de deixar o governo, o ministro Antônio Carlos Magalhães, atual governador da Bahia, baixou a portaria 250, de 13 de dezembro, viabilizando a implantação de um serviço denominado *Distribuição de Sinais de TV por Meios Físicos - DISTV*. O serviço foi limitado à retransmissão, através de redes de cabos, dos sinais da TV convencional e de serviços fornecidos por satélite, não sendo permitida a geração própria de programas.

Tratava-se de uma versão mais acabada do serviço previsto na Portaria 143, acima referida. A própria Secretaria Nacional de Comunicações, do Ministério da Infra-Estrutura - que sucedeu o Ministério das Comunicações - reconhece as autorizações liberadas pela Portaria 143 como "autorizações de *DISTV*".

IRREGULARIDADES E DEFICIÊNCIAS DA PORTARIA 250

O regulamento do serviço *DISTV*, baixado pela Portaria 250 e vigente até hoje, apresenta uma série de graves irregularidades e deficiências:

- não apresenta sua fundamentação legal, e nem o enquadramento do *DISTV* entre os serviços de telecomunicações previstos na legislação vigente;
- não previu abertura de licitação, através da qual os candidatos a operar as redes pudessem competir para a escolha do mais apto;
- para receber uma autorização, bastava atender dois requisitos: apresentar os atos constitutivos da empresa e um projeto; ganhava quem chegasse primeiro;
- não se estabeleceu prazo de validade das autorizações para exploração do serviço, que passaram a ser virtualmente eternas;
- não se previu limite para o número de autorizações e, conseqüente-

mente, de redes controladas por uma mesma empresa;

- não se estabeleceu prazo para o detentor da outorga instalar os equipamentos, e colocar o serviço em funcionamento;

- não se equacionou a relação das redes de *DISTV*, na área de prestação do serviço, com as emissoras de TV convencional, cujo sinal deve ser obrigatoriamente retransmitido;

- não se cuidou da viabilidade dos empreendimentos, permitindo-se que várias redes operem simultânea e incondicionalmente, numa mesma localidade;

- não se protegeu adequadamente os direitos dos usuários;

- finalmente, sequer se mencionou algum projeto ou política nacional para a implantação dessa tecnologia que tem forte impacto cultural, político e econômico.

O governo Sarney, assim, forneceu este "instrumento legal" para a criação da "situação de fato", mas acabou não outorgando nenhuma autorização para execução de serviço *DISTV*. A partir deste caminho aberto no final do governo Sarney, as outorgas iniciaram no governo Collor.

4. A CONTINUAÇÃO DAS MANOBRAS NO GOVERNO COLLOR

Não se pode alegar que havia um "fato consumado". Tampouco que a situação das *DISTV* provocou decisões mal avaliadas. O "fato" das *DISTV*, criado no final do governo Sarney, foi "consumado" pelo governo Collor.

A distribuição de outorgas teve início em novembro de 1990, nove meses depois do novo governo ter assumido. Portanto, houve muito tempo para reflexão sobre o assunto, até começarem as outorgas. De novembro de 90 até agosto de 91, foram distribuídas 94 autorizações para serviços *DISTV*. As empresas então iniciaram investimentos de milhões de dólares na instalação de redes, certamente acreditando na posterior liberação destas redes para os serviços típicos de *Cabodifusão*: a finalidade da Portaria 250, sem dúvida, era possibilitar a implantação "de fato" das redes, criar um "fato consumado" e irreversível. Em consequência dessa atitude - planejada pelo governo Sarney e executada pelo governo Collor - hoje 97 sistemas de *DISTV* e suas redes de cabos, incluindo os quatro amparados na Portaria 143, estão autorizados e em funcionamento, ou sendo instalados em todo o país, ocupando muitas das principais cidades.

A SUSPENSÃO DOS RECEBIMENTOS

Através da Portaria 36, de 21 de março de 1991, foi suspenso o recebimento de "pedidos de autorização para a distribuição de sinais de televisão - *DISTV*". A mesma Portaria esclarece que "os pedidos em tramitação nesta Secretaria terão prosseguimento normal, desde que devidamente instruídos". Até baixar essa Portaria, o governo Collor havia distribuído 46 outorgas de *DISTV*. Depois da continuaram as outorgas, sendo autorizados 48 novos serviços de *DISTV*.

A DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DAS AUTORIZAÇÕES DE *DISTV*

As 97 outorgas de *DISTV* estão distribuídas por dez estados, localizando-se em 69 cidades, sendo 26 sistemas previstos para instalação em dez capitais. Esses sistemas estão destinados a se desenvolver em localidades que abrangem mais de 33 milhões de brasileiros, quase 25X da população do país. Constata-se que 20 sistemas encontram-se em cidades com mais de um milhão de habitantes, 16 em cidades com população entre 300 mil e um milhão, e 61 sistemas em Cidades com até 300 mil habitantes. A análise da distribuição geográfica das outorgas demonstra que não há um projeto para a implantação do serviço, e preocupação real nem mesmo com a viabilidade econômica dos empreendimentos:

* 5 cidades com menos de 300 mil habitantes contam com 2 sistemas superpostos de *DISTV*, e 2 cidades desse porte têm 3 sistemas;

* entre as cidades entre 300 mil e um milhão de habitantes, 4 contam com 2 sistemas simultâneos;

* entre as cidades com mais de um milhão de habitantes, 4 contam mais de um sistema, sendo que para São Paulo foram autorizadas 6 redes, e para Curitiba 7 redes de *DISTV*.

A CONCENTRAÇÃO, POR EMPRESA, DAS AUTORIZAÇÕES DE *DISTV*

Outra constatação, entre as outorgas de *DISTV* distribuídas pelo governo Collor, é a elevada concentração de autorizações em algumas empresas. As 97 autorizações estão distribuídas por 62 empresas, mas constata-se o seguinte:

* 54 empresas detém uma única outorga;

* as demais 43 outorgas foram entregues a apenas 8 empresas que, desse modo, controlam 44% de todas as autorizações distribuídas;

* entre as beneficiadas pela concentração, destacam-se duas que receberam 24 autorizações: a *Shipper's Cargo Assessoria Aduaneira Transportes e Participações Ltda.*, com 8 outorgas, todas para o estado de São Paulo; e a *DR Empresa de Distribuição e Recepção de TV Ltda.*, com 16 outorgas, todas para sistemas localizadas no Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

O quadro de concentração é provavelmente mais agudo, só podendo ser constatado com o acesso aos contratos sociais das empresas beneficiadas e avaliação de suas composições societárias. Igualmente preocupante é a concentração de outorgas de emissoras de rádio e TV convencional e de *DISTV* numa mesma localidade, o que é coibido pela legislação nos Estados Unidos e na maioria dos países europeus. A campeã de autorizações, por exemplo, a *DR Empresa de Distribuição e Recepção de TV Ltda.*, é subsidiária da *Rede Brasil Sul de Comunicações - RBS*, afiliada da rede Globo que controla as principais emissoras de rádio e televisão e os principais jornais diários do Rio Grande do Sul e Santa Catarina. As autorizações de *DISTV* são para cidades onde o grupo RBS já controla, além de jornais, emissoras de rádio e televisão. É uma assustadora tendência de precoce monopolização da Cabodifusão e de concentração do

mercado de comunicação em algumas poucas empresas.

A PROPOSTA DE NORMA DA SNC PARA A TV A CABO
E A AUDIÊNCIA PÚBLICA DE 2 DE JULHO DE 1991

Criado o fato consumado da instalação das redes *DISTV*, o governo Collor tratou de dar seguimento ao "segundo ato" da dissimulação da implantação da *Cabodifusão* no Brasil: através da Portaria 51, de 3 de junho de 1991, o Secretário Nacional das Comunicações, Joel Rauber, publicou uma proposta de norma criando o *Serviço Especial de TV a Cabo*. Na mesma Portaria, foi convocada uma audiência pública para debater a matéria, marcada para o dia 2 de Julho de 1991.

O governo alega que atualmente não existe TV a Cabo no Brasil, o que só ocorreria após a normatização proposta pela SNC. Na verdade, e de fato, a situação é outra: a *TV a Cabo* já foi implantada sob o nome de *DISTV* e a *SNC* passou a tentar promover a implantação da *Cabodifusão* sob a denominação *TV a Cabo*.

O serviço *DISTV* é, evidentemente, uma *TV a Cabo* disfarçada, constituindo a base técnica para um serviço de *Cabodifusão*. Na audiência pública no dia 2 de julho, realizada no auditório do Ministério da Infra-Estrutura, para se debater a proposta de norma da *SNC*, em diversas manifestações de autoridades da *SNC* e empresários de *DISTV* - testemunhadas por todos os presentes e registrada em fita magnética pela própria *SNC* - essa verdade veio à tona, até à exaustão:

* *DISTV* é "*Cabodifusão* de manga curta" (Roberto Blois, diretor do Departamento dos Serviços Privados da Secretaria Nacional de Comunicações - *SNC*);

* "Eu sou operador de *Cabo*, apesar do nome *DISTV*, eu sou operador de *TV a Cabo* em Belo Horizonte" (empresário de *DISTV*);

* "O que nos diferencia, operacionalmente da *TV a Cabo*, é apenas a incapacidade legal de gerar nosso canal, mas nós já estamos tecnicamente equipados para isso" (empresário de *DISTV*);

* "Quem tem *DISTV* está operando, automaticamente, uma *TV a Cabo*, só não está gerando imagem" (empresário de *DISTV*);

* "Ele é operador de *DISTV* e é operador de *TV a Cabo*, tecnicamente falando" (empresário de *DISTV*);

* "Todos estão imaginado que esta *DISTV* será uma futura *TV a Cabo*" (Juiz de Direito de Foz do Iguaçu, que apoiou a instalação do *DISTV* nessa cidade e participou da audiência pública).

A imprensa tem registrado o novo serviço caracterizando-o, claramente, como *TV a Cabo*, e muitas das próprias empresas de *DISTV*, no material publicitário de seus serviços se apresentam como *TV a Cabo*. Está, portanto, público e notório que *DISTV* é *TV a Cabo*.

Além disso, como evidenciaram os pronunciamentos de empresários de *DISTV*, acima referidos, examinando-se os projetos em instalação pode-se, facilmente, constatar que esses sistemas de *DISTV* foram concebidos

para ir muito além da simples retransmissão do Sinal de TV.

DENÚNCIA DA "RETENÇÃO DE AUTORIZAÇÕES"

Na audiência pública acima referida, realizada pela SNC, um empresário de *DISTV* apresentou uma grave denúncia. Aproveitando as deficiências da Portaria 250, que cria a *DISTV* - e que não estabelece prazo de duração da autorização, limite de autorizações por empresa, e nem prazo para início da instalação e funcionamento do serviço - diversas empresas que receberam autorizações estão "retendo" essas outorgas apenas para impedir o ingresso de concorrentes. Graças à Portaria 250, tais empresas tem "base legal" para isso.

A revista *Isto-É Senhor*, 1.140, de 31 de julho de 1991, em "matéria de capa", também denunciou que diversas empresas que receberam autorização de *DISTV* não têm condições técnicas ou financeiras para a implantação do serviço. Denunciou também que vários endereços constantes na lista oficial de empresas que receberam autorizações de *DISTV*, produzida pela SNC, são falsos ou inexistentes.

O FÓRUM ENTRA NA DISPUTA

A audiência pública que discutiu a proposta de norma da SNC para a *TV a Cabo* marcou a entrada, na disputa, do recém criado Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, uma articulação que está gerando uma inédita capacidade de intervenção da sociedade civil nos problemas da comunicação no país.

O regulamento proposto pela SNC, naquela oportunidade, era uma indefensável manobra para legitimar a apropriação do mercado por um conjunto de empresários que havia recebido autorizações para implantar um serviço de *TV a Cabo* dissimulado, criado apenas para gerar uma situação "de fato" e precipitar a instalação de redes. Nessa audiência pública, o Fórum assumiu uma posição contundente e denunciou o escândalo. Era mais uma tentativa do governo federal em 16 anos fez diversas tentativas para implantar no Brasil a *TV a Cabo*, sem debate público, sempre enfrentando resistência de determinados setores sociais e sendo obrigado a recuar.

Num primeiro momento, ocorreu uma reação irada de parte dos quase 40 empresários de *DISTV* presentes à audiência pública, em resposta às denúncias e críticas dos cerca de 20 representantes do Fórum. Num segundo momento, estabeleceu-se um início de diálogo. O Fórum começou a deixar claro que reconhecia a importância e mesmo a necessidade de participação do setor privado nos empreendimentos, com condições apropriadas de remuneração do capital investido. O Fórum, porém, enfatizava a compreensão de que não se tratava "apenas de um negócio" - como repetiam, seguidamente, os empresários presentes à audiência pública - mas de um serviço de grande interesse público. Concluía-se que devia ser buscada por consenso uma regulamentação capaz de equacionar a dimensão de "negócio" da *TV a Cabo*, com um papel cultural, político e econômico a ser definido pela sociedade.

Em determinado momento do debate, começando a perceber gravidade do impasse, alguns empresários e mesmo autoridades da SNC - uns até já reconhecendo a possibilidade do Fórum conseguir bloquear a aprovação de

um regulamento naquelas condições insustentáveis - lançaram uma interpelação: "se não é este, qual é projeto de vocês?". A elegância e a compostura com que os representantes do Fórum tentaram manter ao insistir que, naquele momento, reivindicavam apenas um amplo debate público, não escondeu o impacto da pergunta que ficou sem resposta.

Embora não tenha havido acordo, os resultados da reunião foram considerados satisfatórios, mas aquela pergunta colocava em cheque todo o projeto de luta pela democratização da comunicação que estava em curso. Enquanto as denúncias do Fórum desnudavam as ilegítimas pretensões da SNC e do empresariado, aquela indagação desnudava os limites da luta empreendida. Durante mais de uma década, lutou-se e fez-se cerrada oposição aos autoritários e excludentes sistemas de comunicação de massa existentes no país. Porém, não houve uma preparação para assumir o encargo de produzir projetos e constituir alternativas, isto é, assumir uma atitude de maioria política.

A audiência pública na SNC, em julho de 1991, por isso, foi um divisor de águas na atuação do Fórum. Ficou patente o despreparo do Fórum para protagonizar um processo de direção e disputa de hegemonia. Aqueles que têm a pretensão de dirigir a sociedade, no que diz respeito ao interesse público sobre a comunicação, deveriam ter outra atitude. Assumindo esse desafio, o Fórum se propôs a tarefa de reciclar o enfoque da luta pela democratização da comunicação no país.

Com o reenfoque da luta pela democratização da comunicação, diversos resultados começaram a surgir, logo em seguida: as inéditas negociações com o empresariado de comunicação para a regulamentação do Conselho de Comunicação Social, órgão auxiliar do Congresso, previsto na Constituição; a participação nos debates da nova Lei de Imprensa, com o Fórum apresentando, mais tarde, a projeto da Lei da Informação Democrática; e, especialmente, a apresentação de um projeto para a regulamentação da Cabodifusão no Brasil, elaborado pelo Fórum e apresentado pelo deputado Tilden Santiago (PT-MG). O Fórum, finalmente, produzia uma resposta às alegações de que o Executivo deveria agir, diante da omissão do Congresso. O Fórum criou uma resposta do Congresso e da sociedade para a questão da TV a Cabo e assim elevou-se à condição de interlocutor dos setores que dominam a comunicação no país.

O PROJETO TILDEN E A MARCHA DA DISPUTA

Em setembro de 1991, foi apresentado o projeto 5323/91, do deputado Tilden Santiago, uma ampla e minuciosa regulamentação do Serviço de Cabodifusão no Brasil. Em paralelo, a SNC continuou pressionando para que o governo Collor baixa-se por decreto a sua proposta de regulamentação da TV a Cabo. A partir de outubro, numa tentativa jurídica e política desesperada, elaborou um regulamento conjunto do Serviços de TV a Cabo e MMDS, outra tecnologia que se tentava implantar sem debate público.

O Fórum passou a desenvolver intensa resistência pública e nos bastidores. Dezenas de comitês e entidades mobilizaram-se em manifestações contra essa iniciativa através de telegramas. Foram feitos contratos com o Ministério da Justiça e enviada uma carta com as reivindicações do Fórum ao próprio presidente Collor.

No início de 1992 a SNC começou a perder o fôlego e começou a recuar da decisão de regulamentar a Cabodifusão por Decreto. As tentativas sucumbiram, finalmente, com a crise que levou ao desmonte do governo Collor.

IV. O MOMENTO ATUAL DA DISPUTA

1. INÍCIO DAS NEGOCIAÇÕES

Já com o governo Collor "fazendo água" e depois de quase um ano e meio de luta, o Fórum conseguiu sentar numa mesma com representantes do Executivo, do Legislativo e do empresariado de comunicação para debater a regulamentação da Cabodifusão no Brasil.

A iniciativa foi patrocinada pela deputada Irma Passoni (PT-SP), presidente da *Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática* da Câmara, que convidou representantes do Fórum e da Abert para participar de uma reunião, realizada no dia 29 de setembro, em Brasília.

Nesta reunião compareceram representantes da Abert (Joaquim Mendonça, presidente e Luiz Eduardo Borghert, vice-presidente) da TVA da Abril (Luís Tostes), da Sociedade dos Engenheiros de Telecomunicações (Heloísa Sant'Anna), da UnB (Murilo Ramos) e do Fórum (Chico Pereira e Daniel Herz). O Fórum centrou sua abordagem na defesa do projeto Tilden e o empresariado defendeu que se "partisse do zero" no debate da matéria. Todos concordaram com a criação de uma Comissão informal para assessorar a Câmara no debate da Cabodifusão.

Já integrando a Comissão, representantes das mesmas entidades voltaram a reunir-se em Brasília, no último dia 6 de outubro. Na oportunidade, os representantes do Fórum concordaram em tirar da mesa de negociações o projeto do deputado Tilden, para favorecer um debate mais amplo do tema. Os participantes da reunião listaram uma série de questões que deveriam ser examinadas para a elaboração de uma regulamentação para a Cabodifusão.

No dia 8 de outubro, foi finalmente confirmada a integração, à Comissão, de uma representação da Secretaria Nacional de Comunicações, através do engenheiro Sávio Pinheiro, atual Coordenador dos Serviços de Telecomunicações.

Ainda em outubro a *Coordenação do Fórum* oficializou a sua representação junto à Comissão que trata da regulamentação da Cabodifusão³³.

Nos dias 6 e 7 de novembro, uma representação do Fórum esteve em Campinas (SP) buscando subsídios para o projeto de regulamentação da Cabodifusão no Brasil³⁴.

Em 20 de novembro, a Editora Abril organizou um seminário técnico, a cargo do consultor Ted Taylor, sobre as várias modalidades de televisão paga, inclusive cabodifusão. Além de visitar as instalações da TVA de São Paulo, os membros da Comissão visitaram a TV Alphaville, que tem um projeto de DISTV em funcionamento na região de Alphaville, São Paulo.

No dia 17 de dezembro, promovido pela Universidade de Brasília (UnB), com o apoio do Fórum, foi realizado um seminário técnico para debater subsídios para a regulamentação da Cabodifusão no Brasil. O seminário foi reconhecido como atividade da *Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática*. Estiveram presentes, além da presidente da Comissão, a deputada Irmã Passoni, representantes da Abert, TV Abril, Ministério das Comunicações e Fórum. No Seminário, participaram com expositores representantes da ABC-XTAL, do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento das Telecomunicações - CPqD de Campinas e da Diretoria de Marketing da Telebrás. O seminário marcou a última atividade de coleta de subsídios.

Entre janeiro e fevereiro de 1993, ocorreram as duas últimas reuniões de trabalho da Comissão. Ficou acertada que, até a próxima reunião da Comissão, que se realizaria no início de abril, todos os participantes alinhariam os pontos que consideram importantes numa regulamentação para a Cabodifusão e se iniciaria o esboço de uma regulamentação.

2. A INTERRUPTÃO NAS NEGOCIAÇÕES

Em março de 1993, ocorreu a última reunião da Comissão informal que assessorava a *Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática*. O novo presidente da Comissão, deputado Maluly Neto (PFL-SP), deixou claro que aquela reunião encerrava um esforço de meses. Maluly desconsiderou o acúmulo realizado nos debates sobre a TV a Cabo e, algumas semanas depois, designou uma sub-comissão, composta exclusivamente por deputados, para tratar da matéria. Maluly nunca mais chamou o grupo composto durante a gestão da deputada Irma Passoni.

A nova situação gerada pelo representante do PFL na Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática mostrou claramente o mecanismo de poder na área de comunicação no Brasil. Restringe-se e elimina-se o debate público, impede-se que os parlamentares tenham acesso à multiplicidade de interesses existentes na sociedade e assim cria-se e condições para a mera reprodução do status quo. Também, por contraste, a importância da criação de interfaces entre o parlamento e os interesses em conflito na sociedade, com o patrocínio de busca de negociações e consenso, como tentou a deputada Irmã Passoni. Maluly não enterrou apenas um acúmulo de meses, que estava prestes a transforma-se num processo de negociação. O deputado do PFL sepultou, na sua Comissão, uma concepção viva de Congresso, que se abre para a sociedade, e não amarra o avanço social com a eliminação de condições institucionais para o equacionamento dos conflitos. Maluly deve ao país o retardamento do debate e a criação de condições para a criação, ainda mais intensa, de situações "de fato" que só beneficiam os grupos dominantes na área da comunicação no Brasil.

3. A VORACIDADE DOS INTERESSES

Nos últimos meses de 1992, ainda durante as atividades da Comissão informal criada pela deputada Irma Passoni, surgiram diversos fatos graves, autorizações de DISTV passaram a ser vendidas por 300 mil e até 500 mil dólares; as organizações *Globo* iniciaram a compra de empresas de DISTV em diversas capitais, algumas em sociedade com a *RBS*, que já dispunha de 10 autorizações; a *Globosat* iniciou a implantação de diver-

Os sistemas clandestinos de DISTV, em São Paulo e no Rio de Janeiro, através do Projeto Quarteirão. Isto é, o faroeste na disputa das novas tecnologias, em especial o controle da TV a Cabo, atingiu elevado grau de selvageria. Com o desmonte do processo de negociação, patrocinado pelo deputado Maluly Neto, o avanço se precipitou. As organizações Globo - operando através da NetBrasil - fizeram um acordo com a TVA da Editora Abril, começaram a manifestar ostensivamente suas pretensões monopolistas no ramo de TV a Cabo. Os dois grupos assumiram o controle da Associação Brasileira de Antas Comunitárias (Abracom) que antes reunia exclusivamente os empresários de DISTV. Depois de uma mudança de estatutos da Abracom, assumiu sua presidência Walter Longo, diretor-superintendente da TVA, tendo como vice-presidente Fernando Vilarinho, da Net Brasil.

As organizações Globo e a TVA também assumem a tendência mais perversa verificada no mercado internacional e impedida por lei, nos Estados Unidos: a tentativa de concentrar, simultaneamente, a produção e os meios de transporte do sinal de TV, isto é, o conteúdo da comunicação e os meios de distribuição. Também sinalizam sua atuação com agentes do processo de internacionalização do mercado de TV a Cabo no Brasil: "Longo (da TVA) também foi convidado a fazer parte do advisory board da Turner Entertainment Networks International e Cartoon Network, entre outras. Ele representará o Brasil no início de setembro numa rodada de reuniões em Atlanta (Estados Unidos) que visam uma análise do potencial de mercado de TV por assinatura na América Latina."³⁵ No final de agosto, a imprensa especializada registrava que a TVA teria parte do seu capital adquirido, num processo de capitalização da ordem de US\$ 90 milhões, por um grupo europeu. As organizações Globo, em associação com o grupo gaúcho RBS, também no final de agosto, passaram a anunciar a implantação de projetos em diversas capitais, entre elas Rio de Janeiro e Porto Alegre.

4. O FÓRUM ELABORA UM SUBSTITUTIVO

Ao longo do segundo semestre de 1992 os representantes do Fórum encarregados de tratar da questão da Cabodifusão começaram a trabalhar com hipóteses novas, revendo em profundidade o projeto Tilden. A principal hipótese era de que o Brasil devia traçar uma política reorientando os investimentos que se mobilizavam no mercado para atender a demanda pela transmissão de sinal de TV por Cabo. Isto é, ao invés de admitir redes dedicadas para TV a Cabo, o país deve utilizar esta demanda e os correspondentes investimentos para fortalecer a rede de telecomunicações do país e viabilizar a imediata implantação de uma base para uma Rede Digital de Serviços Integrados. O Fórum assim mudou o enfoque apresentado no projeto de lei do deputado Tilden Santiago e abandonou a idéia da implantação de redes de Cabodifusão. A nova abordagem passou a ser de criação do Serviço de TV a Cabo a partir de transformações efetuadas nas redes públicas de telecomunicações já existentes. A fundamentação desta opção está nos capítulos V e VI deste trabalho.

O Fórum descobriu que, em julho de 1991 - no ensejo da audiência pública que discutiu a proposta de norma para regulamentar a TV a Cabo proposta pela Secretaria Nacional de Comunicações - técnicos do CPqD da Telebrás haviam proposto à direção da empresa que as concessionárias de telecomunicações deveriam utilizar a potencialidade da TV a Cabo para alavancar o desenvolvimento das telecomunicações. Esta posição foi en-

gavetada pela direção da Telebrás e olímpicamente ignorada pela Secretaria Nacional de Comunicações.

Fazendo contato com o corpo técnico da Telebrás, já com a nova diretoria empossada pelo governo Itamar, houve receptividade ao assunto. Inicialmente, a Telebrás imbuu-se de uma disposição para "disputar mercado". O Fórum insistia numa abordagem estratégica. Durante semanas os contatos evoluíram lentamente, até que a Telebrás começou a responder ao confronto. A Telemig abriu uma licitação para reestruturação da sua infra-estrutura, sinalizando disposição para entrar no mercado de transmissão de sinais de TV a Cabo. A medida provocou um choque nos operadores de DISTV e, em Belo Horizonte, assim como em Curitiba e Florianópolis, foram iniciadas negociações para utilização da infra-estrutura da concessionária de telecomunicações, pelos empresários de DISTV.

A posição da Telebrás foi evoluindo de uma reivindicação de "direito de transmissão de sinais de TV a Cabo" para a postulação de que o transporte de sinais de TV a Cabo é serviço de telecomunicações e deve ser prestado, exclusivamente, pelas concessionárias de telecomunicações. A posição do Fórum foi encampada pela direção da Telebrás. O quadro alterou-se profundamente com a disposição da Telebrás. No dia 11 de agosto, depois de quase três meses de trabalho, entre o Fórum e a Telebrás, foi concluída a décima versão de um projeto de Substitutivo para o projeto Tilden. Essa foi a primeira versão considerada em condições de ser remetida para o debate público. Esta versão incorpora todas as sugestões que foram enviadas para o relator do projeto Tilden, deputado Koyu Iha (PSDB-SP), que autoriza sua divulgação e debate pelos setores interessados.

Nessa nova fase do debate, já com uma proposta concreta, o Fórum iniciou esforços para derrubar - através de Decreto-Legislativo e Ação Direta de Inconstitucionalidade, a ser impetrada junto ao Supremo Tribunal Federal, bem como representação junto à Procuradoria Geral da República - a portaria 250, que criou o serviço DISTV, por suas inúmeras irregularidades. A derrubada do serviço DISTV, na perspectiva do Fórum, fortaleceria a disposição do empresariado de comunicação para negociar uma regulamentação definitiva e um projeto para a TV a Cabo no Brasil. É nessa negociação que o Fórum apresentará um projeto com as características que serão descritas nos últimos dois capítulos deste trabalho.

V. ELEMENTOS PARA A FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE TV A CABO

INTRODUÇÃO

As redes de telefonia surgiram no final do século passado. Além destas, desde a década de 40, passaram a existir redes especializadas na transmissão de sinais de televisão. Inicialmente eram redes voltadas para a solução de problemas de recepção de sinais de televisão em área com topografia acidentada ou sujeitas a nevascas. Mais tarde, essas redes passaram a ser dotadas de inteligência e evoluíram de redes de TV a Cabo para as redes de Cabodifusão, especialmente a partir da década de 70, com o desenvolvimento de aplicações e equipamentos de informática. As redes de Cabodifusão, desse modo, passaram a ser poderosas redes de telecomunicações, amparadas na tecnologia do cabo coaxial, com a transmissão de dados e variados tipos de serviços bidirecionais.

A evolução tecnológica, especialmente a resultante do advento da fibra ótica e da digitalização dos sinais nas redes, eliminou a necessidade de redes de fios metálicos especializadas em função da natureza do sinal transportado (voz, telex, TV, etc.). Possibilitou a integração de uma ampla gama de serviços (transmissão bidirecional de som e imagem, transmissão de dados e sinais de televisão, serviços interativos, etc.) numa mesma rede. A total integração dos serviços numa mesma base técnica passou a ser a referência de futuro para as telecomunicações no mundo inteiro, com tecnologias como a da *Rede Digital de Serviços Integrados (RDSI)*.

A intensa disputa em torno da implantação da TV a Cabo no Brasil, desde o início da década de 70, como vimos, gerou impasses que resultaram num atraso de quase duas décadas. Este atraso brasileiro na implantação das redes de TV a Cabo, paradoxalmente, agora surge como uma vantagem estratégica. O país pode, desse modo, "pular" o estágio da Cabodifusão. Isto é, ao invés de implantar redes dedicadas de Cabodifusão, com a limitada tecnologia do cabo coaxial, podemos evoluir diretamente para configurações de *RDSI*, amparando o desenvolvimento das redes, principalmente, na demanda pela transmissão de sinais de televisão.

Em síntese, o projeto defendido pelo Fórum parte da identificação de uma extraordinária oportunidade para o país. Ao invés de se duplicar redes - incorrendo num problema que está dificultando a evolução dos países do chamado primeiro mundo para a *RDSI*, porque a demanda está dispersa por redes distintas (telefonia e Cabodifusão) que deverão ser sucateadas simultaneamente - devemos adotar no país o conceito de *rede única*, como base para o desenvolvimento da *RDSI* no Brasil. Deste modo poderemos ter condições, em pouco mais de um década, de colocar o país em pé de igualdade com os mais avançados sistemas de telecomunicações do mundo.

Para traduzir essa abordagem estratégica, o Fórum optou por regulamentar não uma tecnologia, mas sim serviço, o Serviço de TV a Cabo. Isto é, o transporte de sinais de TV é um serviço de telecomunicações. Este serviço, portanto, por definição constitucional, deve ser atribuído às concessionárias de telecomunicações. O transporte de sinais de

TV, desse modo, deve ser claramente distinguido da prestação de serviço que se dá através de empresas que comercializam a distribuição de programas de TV, também conhecidas como "operadoras de canais" de TV por cabo.

A decisão de regulamentar um serviço - o Serviço de Teledifusão de Sinais de TV por Cabo - entretanto, pressupõe o reconhecimento dos requisitos de qualificação que a transmissão do sinal de televisão estabelece para as redes de telecomunicações. Isto é, passa a ser necessária uma nova base técnica para as redes.

Em 1991 o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, atuando juntamente com o Deputado Tilden Santiago (PT-MG) apresentou o projeto 5323/91, regulamentando o "Serviço de Cabodifusão". Menos de dois anos depois, reconhecendo as decorrências do acelerado desenvolvimento das tecnologias de telecomunicações e informática, o Fórum chegou à conclusão de que a regulação deve se voltar para o Serviço de Teledifusão de Sinais de TV por Cabo, que tem demanda evidente e significativa, capaz de assegurar base comercial para a requalificação das redes de telecomunicações. A opção pela evolução tecnológica da rede, portanto, deve ser premissa da lei mas, fundamentalmente, também deve ser objeto de uma Política Nacional, a ser formulada, no seu detalhamento, em conjunto com o plano de Implantação do Serviço.

A mobilização da vontade nacional para atingir esse objetivo é quase um imperativo. Não há qualquer justificativa plausível para se desperdiçar esta oportunidade e, assim, conseguir impulsionar o desenvolvimento do conjunto dos sistemas de telecomunicações no país e, através destes, o próprio desenvolvimento econômico do país.

Como base para a formulação de um Substitutivo integral para o projeto 5323, do deputado Tilden Santiago, que regula o Serviço de TV a Cabo, o Fórum propôs os conceitos de *rede pública*, *rede única com fibra ótica* e de *participação da sociedade* no processo de implantação do Serviço e das novas redes.

1. REDE PÚBLICA

Os sistemas de telecomunicações através de sinais digitalizados e através de cabo de fibra ótica, de alta capacidade, constituirão as "estradas eletrônicas" do século XXI, a infra-estrutura básica da "sociedade da informação". Esta evolução tecnológica contemporânea será a base para uma completa integração dos serviços de telecomunicações.

Por isto, devido à importância estratégica, para o país, das novas redes de telecomunicações através de cabos - do ponto de vista cultural, político e econômico - o país deve encarar seus serviços como objeto de interesse público sendo, portanto, sujeitos a políticas públicas.

Ser objeto de políticas públicas significa que esses serviços, ainda que possam ser operados comercialmente pelo setor privado, devem ser regulados pelo Estado, com o acompanhamento e a participação da sociedade, através de instâncias e procedimentos democráticos de participação.

Trata-se de restabelecer as relações políticas em torno do controle dos sistemas de telecomunicações e especialmente sobre serviços de ponta, como o de transmissão de sinais de TV por cabo, capaz de constituir demanda para impulsionar transformações sobre o conjunto dos sistemas de telecomunicações. O desafio é tornar os sistemas de telecomunicações efetivamente públicos. Hoje, sem dúvida, as telecomunicações no Brasil constituem monopólio estatal mas não são suficientemente públicas.

Buscou-se a formulação de um modelo que recusa tanto a exclusão de uma supremacia estatal, como o estreitamento de perspectivas produzido pela propriedade privada da infra-estrutura de telecomunicações. Este modelo concebe uma responsabilidade tripartite entre o Estado, o setor privado e os setores organizados da sociedade, em vista da importância estratégica das novas redes e, em particular, do sentido que deve ser atribuído ao Serviço de Teledifusão de Sinais de TV por Cabo para viabilizá-las.

Sujeitar o desenvolvimento do Serviço de TV a Cabo e das novas redes que o possibilitam a uma ampla ingerência do Público - em todas as suas dimensões, Estatal, privada, sociedade civil - é condição para que sua abordagem se desenvolva com uma visão de conjunto, superando-se iniciativas particulares e fragmentadas.

Considera-se que a possibilidade de viabilização imediata e em larga escala do Serviço de TV a Cabo e das novas redes depende, em boa medida, da capacidade empreendedora, do dinamismo e do capital do setor privado. Mas também depende do grau de sujeição das empresas estatais de telecomunicações ao interesse público. É neste sentido que o modelo proposto equaciona as relações entre o Estado, o setor privado e a sociedade civil.

A mediação do mercado, no processo de desenvolvimento da TV a Cabo e das novas redes de telecomunicações, desse modo, não pode esconder que este serviço, ainda que contando com a ação integradora das estatais de telecomunicações e com a participação do setor privado, constitui-se fundamentalmente com os recursos gerados pelos usuários. Dar sentido estratégico a esse processo econômico é condição para sua universalização e realização de objetivos contidos num projeto nacional digno do termo.

2. REDE ÚNICA

O Brasil, está pelo menos vinte anos atrasado na implantação das redes de TV a Cabo ou Cabodifusão. Mais do que isso concluímos que o Brasil *perdeu* a etapa da Cabodifusão. Este atraso foi motivado pelas intensas resistências surgidas, em diversos setores da sociedade, à forma antidemocrática e irresponsável com que indivíduos inescrupulosos, ocupando cargos no Governo Federal e em conluio com grupos privados, ao longo deste tempo, tentaram implantar esta tecnologia. Manobrando por dentro de diversos governos - Geisel, Figueiredo, Sarney, Collor e mesmo no governo Itamar - por quase duas décadas, estes grupos procuraram reeditar o que já ocorreu no Brasil com o rádio e a televisão. Isto é, criar situações de fato e consolidar interesses antes que a sociedade possa fazer suas opções. A culpa deste atraso, sem nenhuma dúvida, pode ser creditada à ação patrimonialista e corporativa de indivíduos e estamentos a burocracia estatal. Estes aliaram-se à ação de governantes

descomprometidos com o interesse público e empenharam-se na criação de favorecimentos e facilidades para um empresariado que se nutre de relações cartoriais mantidas com o Estado.

No momento, estamos no apogeu de um conflito gerado por essa conjunção de interesses anti-sociais e pela exacerbação da criação de condições "de fato", precipitando-se a implantação de redes de TV a Cabo, através do serviço DISTV. Como vimos, no governo Collor foram distribuídas 102 autorizações para instalação de redes de DISTV, cobrindo os principais centros urbanos do país. Pelo menos 36 sistemas já se encontram operando ou prestes a iniciar o funcionamento. O momento, portanto, não comporta indecisões ou tergiversações.

Paradoxalmente, o atraso na implantação de redes apropriadas para a transmissão de sinais de TV dá ao Brasil uma extraordinária vantagem para o exercício de opções estratégicas. Em quase todos os países em que se desenvolveu implantação em larga escala deste serviço há uma anárquica superposição de redes de telefonia e de Cabodifusão com cabo coaxial e, diante disso, surge um grande dilema quanto aos rumos da implantação da RDSI. Tanto as atuais redes de telefonia como as redes de Cabodifusão encontram-se num beco tecnológico e necessitam da implantação da fibra ótica para expandir-se ou mesmo subsistir. O dilema vivido por muitos países é em qual das redes amparar a implantação da RDSI. O segmento que alcançar primeiro o patamar tecnológico da fibra ótica, em virtude da sua potencialidade, tomará o mercado do outro. Mesmo para os países do chamado Primeiro Mundo, tal "deseconomia de escala" não é aceitável.

Desde o início do ano, coincidentemente, nos EUA, o governo Clinton começou a questionar a acirrada disputa entre os operadores de telefonia e Cabodifusão na implantação da fibra ótica. Temeroso das consequências do atraso norte-americano em relação a países que estão empreendendo políticas nacionais, como o Japão e a França, o governo Clinton - justamente no país que mantém o único autêntico sistema privado de telecomunicações do mundo - está levantando a hipótese de que o Estado intervenha para lançar redes de fibra ótica.

É uma realidade inquestionável que a tecnologia do cabo coaxial é descontinuada. Mesmo as tecnologias, ainda em evolução, de compressão de imagem que, inclusive, abrem novas perspectivas até para as redes de telefonia, não correspondem às potencialidades que, num futuro anunciado para muito breve, serão requeridas da RDSI amparada em fibra ótica.

O atraso do Brasil em relação à etapa da Cabodifusão, por isso, acabou sendo uma vantagem, pois permite o exercício de uma opção estratégica. Temos a condição de utilizar a demanda pela transmissão por cabo de sinais de televisão (e também de transmissão de dados, nos grandes centros urbanos) como *alavanca para o desenvolvimento imediato da RDSI*.

O domínio brasileiro da tecnologia de fibra ótica, alcançado graças à visão estratégica de determinados setores do governo e à ação empreendedora da Telebrás e do seu Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CPqD), colocou o Brasil num clube fechado, integrado por não mais do que seis países e transforma essa opção histórica em algo irrenunciável.

No estágio em que nos encontramos, uma decisão incorreta acentuará a defasagem tecnológica, distanciará o país das experiências culturais, econômicas e políticas dos países centrais, desqualificará o país para a competição internacional e beneficiará apenas determinados grupos econômicos que usufruirão das soluções parciais e particularizadas dos atuais problemas das telecomunicações no Brasil.

Uma premissa para essa opção é a não admissão da implantação de redes dedicadas para TV a Cabo com cabo coaxial. Caso faça isso, a sociedade terá de pagar duas vezes por estruturas de telecomunicações - isto é, as redes de telefonia e as redes de Cabodifusão - antes de chegar à RDSI com fibra ótica. Temos, portanto, que evitar a "deseconomia em escala" e aproveitar a singular oportunidade de "capitalizar o futuro".

A legislação do Serviço de TV a Cabo, desse modo, deve traduzir um projeto estratégico - do ponto de vista tecnológico, político, econômico e cultural da sociedade brasileira: a utilização da demanda pela veiculação por cabo de sinais de televisão e de transmissão de dados (especialmente nos grandes centros) para alavancar a imediata implantação das RDSI com fibra-ótica no Brasil. Para isto, a legislação e, principalmente, o projeto nacional para a TV a Cabo e para a RDSI brasileira deve dar conseqüência a uma decisão estratégica do Brasil: evitar a duplicação de redes e orientar as iniciativas e investimentos para a constituição de uma rede única de telecomunicações com fibra ótica.

Essa decisão - pela Rede Pública, única e com fibra ótica - poderá colocar o Serviço de telecomunicações do Brasil, em menos de uma década, em pé de igualdade com países que dispõem dos mais avançados sistemas de telecomunicações do planeta, como os EUA, Japão e França, entre outros.

3. A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE

(E O CONTROLE PÚBLICO SOBRE OS AGENTES QUE IMPLANTARÃO A CABODIFUSÃO NO BRASIL)

Entendemos que as características de Rede Pública e Rede Única e com fibra ótica que queremos atribuir à TV a Cabo no Brasil exigem, além da regulação das relações entre do Estado e o setor privado, a criação e ativação de canais para participação da sociedade, através de instituições voltadas para o controle público destes dois agentes que empreenderão a implantação da TV a Cabo e das novas redes de telecomunicações.

Entende-se por controle público - ao contrário da regulação administrativa e burocrática do Estado ou qualquer outra regulação burocrática e formal - o processo político de incidência, mais indireta do que direta, da sociedade civil e dos setores organizados da sociedade sobre assuntos de interesse público. Trata-se de uma relação dinâmica, através da qual se constitui uma representação dos setores organizados da sociedade para intervir junto ao Estado, ao setor privado e a própria sociedade, sobre assuntos de natureza pública. Essa relação pode ser mais ou menos institucionalizada, dependendo da situação e da natureza do assunto.

Especialmente na relação com o Estado - já que esta é a instância encarregada da regulação e qualificação das práticas sociais - o exercício do *controle público* envolve um movimento de duplo sentido. Do lado da sociedade, constitui-se um impulso de rompimento com as demandas particulares e corporativas a partir da articulação dessas demandas no plano político, através da ação estratégica. Trata-se de um esforço para afirmar estas demandas sob a forma de políticas públicas e proposição de um conteúdo ético para a ação do Estado. O grande objetivo é a recuperação da *função pública* da atividade estatal através da proposição de finalidades e conteúdo ético para suas ações.

Em contrapartida, na relação de *controle público*, o Estado abre mão da lógica mítica que, realizando-se através da tecnoburocracia, lhe dá a aparência de *onisciência* e de *onipotência*. O Estado, torna-se, deste modo, permeável às finalidades arbitradas pela sociedade e deverá responder às demandas da sociedade também de forma política, isto é, através da ação estratégica. Com esse tipo de postura o Estado adquire ou atualiza, a cada situação, a legitimidade para, efetivamente, regular e qualificar as relações sociais, que é o que se deseja do Estado.

Para o exercício do *controle público* é preciso que este dois pólos, Estado e sociedade, estejam abertos para informarem-se (no sentido Cibernético do termo) mutuamente e estabelecerem uma relação dinâmica. Não se trata, portanto, nem da duplicação de meios, em relação ao Estado, nem da criação de instâncias supra ou para-estatais. O que se quer é a criação de instituições e o estabelecimento de procedimentos definindo formas de convivência entre o Estado e a sociedade para qualificar o equacionamento e o trânsito das demandas e das relações políticas.

SUPERAÇÃO DAS LÓGICAS PERVERSAS

No Brasil, constatamos que a operação estatal das telecomunicações - determinada pela Lei 4.117 - gerou um gigantesco patrimônio de mais de 35 bilhões de dólares e permitiu a superação da fragmentação e das limitações resultantes da operação privada, dominante até o início da década de 60, quando o desenvolvimento das telecomunicações era determinado fundamentalmente pela "lógica do mercado". Esse patrimônio corresponde a mais de 10 milhões de terminais instalados e uma significativa capacitação tecnológica. Sucateado por sucessivas gestões predatórias e descomprometidas com o interesse público, desde o governo Figueiredo, apesar de tudo, o sistema nacional de telecomunicações é a expressão viva da capacidade de ação estatal na consecução de objetivos nacionais.

Apesar desse contorno positivo, aqui destacado, não podemos desconsiderar que a vida pública no Brasil, está atravessada por lógicas perversas - o *patrimonialismo*, o *corporativismo* e o *cartorialismo* - que, em muitos aspectos tornam o Estado negativamente burocratizado, improdutivo e com traços contrários ao interesse público.

Os órgãos estatais, de um modo geral, apresentam notável incapacidade para sensoriar demandas. No Brasil, as *demarches* em torno de uma legislação para a TV a Cabo mostram claramente isto. A gestão governamental voltada para o sucateamento das estatais foi intensa durante o governo Collor, mas não justifica a dificuldade que a burocracia estatal

no debate, após a dispersão patrocinada pelo deputado Maluly Neto, ao assumir a presidência da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados.

O texto do Substitutivo que está sendo levado ao debate aqui está relatado, como último capítulo deste trabalho.

1. DEFINIÇÕES BÁSICAS

No capítulo das definições do Substitutivo, o Serviço de Teledifusão de Sinais de TV a Cabo é inequivocamente conceituado como "serviço de telecomunicações" e, portanto, sujeito às determinações constitucionais e legais aplicáveis.

Nas finalidades do Serviço de Teledifusão de Sinais de TV a Cabo tomam-se, como premissas, a necessária e completa integração do Serviço de Teledifusão de Sinais de TV a Cabo com a Rede Nacional de Telecomunicações e o interesse do país na exploração das suas potencialidades de alavancar o desenvolvimento de novas possibilidades para essas redes. Para tanto, estabelece-se que a implantação do Serviço de Teledifusão de Sinais de TV a Cabo será orientada de modo a impulsionar o parque industrial e a capacitação tecnológica do país na área de telecomunicações. Conceitualmente aponta-se ainda para o "estabelecimento de uma relação tripartite de participação e responsabilidade pública diante do impacto cultural, político e econômico desta tecnologia, envolvendo o Executivo, investidores privados, os produtores de programas de sons e imagens, os prestadores de serviços através de sistemas de telecomunicações, a indústria de telecomunicações e a mais ampla representação da sociedade".

O Substitutivo distingue, claramente, entre a operação da rede de telecomunicações - com o correspondente transporte de sinais de TV a cabo - e a prestação do serviço através desta infra-estrutura.

A operação da rede de telecomunicações e o transporte de sinais de TV a cabo são definidos como responsabilidade precípua das concessionárias de telecomunicações, em segmentos delimitados de suas áreas de atuação.

A prestadora do Serviço de Teledifusão de Sinais de TV a Cabo é definida como "a pessoa jurídica que gera ou comercializa a programação de TV por Cabo a clientes finais do Serviço. Cabe à Prestadora do Serviço decidir a programação e a forma de comercializá-la e entregar os sinais de TV à concessionária de telecomunicações. É também conhecida como Operadora de Canal de TV por Cabo."

Nas suas definições o Substitutivo considerou diversas restrições, apresentadas pelo empresariado de comunicação e por setores da sociedade civil, à prestação do serviço de transporte de sinais de TV pelas concessionárias de telecomunicações. Em síntese, muitos temem os riscos de ingerências políticas, entraves administrativos e diversos tipos de exorbitância de parte das concessionárias de telecomunicações. O Substitutivo, assim, adotou diversas disposições destinadas a dar transparência, flexibilidade e ampla possibilidade de acompanhamento e crítica, por qualquer interessado, dos atos e procedimentos das concessionárias.

rias e suas relações com as prestadoras de serviço. Tais disposições "desestatizam" a atuação das concessionárias de telecomunicações, no sentido de possibilitarem uma ampla ascendência da sociedade e de qualquer interessado sobre suas práticas.

Com as diversas disposições que "desestatizam" a atuação das concessionárias de telecomunicações e criam condições para torná-las efetivamente públicas, o Substitutivo pretende proporcionar velocidade e amplitude à implementação das redes de telecomunicações apropriadas para a transmissão de sinais de TV e segurança para a disseminação do Serviço de Teledifusão de Sinais de TV a Cabo. O Substitutivo traduz a convicção de que a natureza pública do serviço é a melhor garantia para sua máxima universalização no Brasil, permitindo um desenvolvimento descomprometido de particularismos e favorecendo a maior potencialização no desenvolvimento do mercado e no acesso de todos os interessados, sejam estas empresas privadas ou qualquer setor da sociedade. Foi esse enfoque que justificou a atribuição da operação das redes e do transporte de sinais de TV, às concessionárias de telecomunicações.

2. "DESESTATIZAR" PARA TORNAR PÚBLICAS AS CONCESSIONÁRIAS DE TELECOMUNICAÇÕES

Entre as disposições destinadas a assegurar uma atuação efetivamente pública das concessionárias de telecomunicações e estabelecer uma relação de participação da sociedade, foram incluídas as seguintes:

* Obrigatoriedade de resposta pública a propostas, de qualquer interessado, para elaboração de planos de implantação das redes de telecomunicações apropriadas para o Serviço de Teledifusão de Sinais de TV a Cabo.

* Obrigatoriedade do debate dos planos desenvolvidos pelas concessionárias de telecomunicações para implantação das redes capacitadas para suportar o Serviço de Teledifusão de Sinais de TV a Cabo, em audiências públicas, realizadas na área de prestação do serviço e convocadas através de edital e amplamente divulgadas, destinadas a sensibilizar investidores e colher opiniões e recomendações da sociedade quanto à qualidade e conformidade com o interesse público.

* Os planos de implantação de redes apropriadas para o Serviço de Teledifusão de Sinais de TV a Cabo só serão implementados após uma rodada final de audiências públicas de avaliação.

* Os investidores privados que participarem, em regime de parceria, da implantação das redes apropriadas para a transmissão de sinal de TV, terão acesso a um programa de contas em separado, que serão mantidos pelas concessionárias de telecomunicações, até que o capital investido de terceiros seja integralmente amortizado e remunerado.

* Qualquer pessoa poderá, a qualquer momento, fazer sugestões de melhoria no desempenho e na produtividade na implementação dos projetos de implantação de redes apropriadas para o Serviço de Teledifusão de Sinais de TV por Cabo.

* A concessionária de telecomunicações não poderá ter qualquer interferência sobre o conteúdo dos programas transmitidos pelos prestado-

res no Serviço de Teledifusão de Sinais de TV por Cabo.

* Qualquer pessoa que se sinta prejudicada por práticas da Concessionária de Telecomunicações no oferecimento de facilidades para transporte de sinais de vídeo ou por esta haver adotado atitudes, preços ou condições discriminatórias ou que não sejam justos e razoáveis, poderá apresentar queixa ao Ministério das Comunicações, que a considerará e, se necessário, tomará as atitudes pertinentes, sem prejuízo de outras medidas e responsabilidades civis ou penais.

* Não pode haver restrição da concessionária a pessoas jurídicas habilitadas para executar o Serviço de Teledifusão de Sinais de TV a Cabo. Qualquer pessoa jurídica autorizada pelo Ministério das Comunicações estará habilitada a contratar, junto à concessionária de telecomunicações, o transporte de sinais de vídeo destinados à prestação eventual ou permanente de Serviço de Teledifusão de Sinais de TV por Cabo.

* A concessionária de telecomunicações não poderá beneficiar ou prejudicar qualquer interessado na prestação do Serviço de Teledifusão de Sinais de TV a Cabo, prevendo-se que:

a) a oferta de canais destinados à prestação eventual ou permanente de serviço será anunciada publicamente pela concessionária de telecomunicações;

b) poderá ser feita seleção dos interessados na utilização de canais permanentes para prestação do Serviço de Teledifusão de Sinais de TV por Cabo, sempre que a procura exceder a disponibilidade de canais, observando-se critérios a serem normatizados pelo Ministério das Comunicações;

c) no procedimento previsto acima, deverá ficar explícito que o processo de seleção dos interessados será público e que uma decisão final sobre as propostas só será tomada pela direção da concessionária de telecomunicações após a realização de audiência pública;

d) na situação prevista acima, entre as normas a serem baixadas pelo Ministério das Comunicações será incluída a determinação de busca de composição entre os interessados, através de reuniões públicas, num esforço para atendimento, mesmo que parcial, das suas necessidades;

e) quando a demanda exceder a disponibilidade de canais destinados à prestação eventual ou permanente de Serviço de Teledifusão de Sinais de TV por Cabo, a concessionária de telecomunicações poderá negociar planos de ampliação das facilidades da rede, através de parcerias.

* Os contratos firmados entre a concessionária de telecomunicações e pessoas jurídicas, para prestação eventual ou permanente do Serviço de Teledifusão de Sinais de TV a Cabo, ficarão disponíveis para consulta de qualquer interessado.

* Define-se claramente os direitos dos clientes (os assinantes) do Serviço de Teledifusão de Sinais de TV a Cabo.

* Entre esses direitos, encontra-se o poder de atuação, junto à concessionária de telecomunicações e às prestadoras de serviço, de um representante dos clientes para tratar dos seus interesses, desde que amparado numa representação de pelo menos 10% dos clientes.

* Tanto a concessionária de telecomunicações, como as prestadoras do Serviço de Teledifusão de Sinais de TV a Cabo não podem:

a) recusar, por discriminação de qualquer tipo, o atendimento de clientes cujas dependências estejam localizadas na área de prestação do serviço;

b) proibir ou, de algum modo, constranger o cliente com o intuito de evitar que este seja atendido por outros canais ou programas de televisão através do Serviço de Teledifusão de Sinais de TV por Cabo ou por outros serviços que existam ou venham a existir.

* O Substitutivo prevê infrações e penalidades voltadas para punir as concessionárias de telecomunicações e os locadores de canais que faltarem aos seus deveres.

* Será assegurada às entidades representativas da sociedade e aos cidadãos interessados ampla possibilidade de participação na formulação de planos, normas e avaliação do interesse público sobre o Serviço de Teledifusão de Sinais de TV por Cabo.

* Define-se claramente conceitos de consulta e audiência pública e sua sistemática de operação e estabelece-se que:

a) todo novo regulamento ou norma e toda modificação substancial de regulamento ou norma relativa ao Serviço de Teledifusão de Sinais de TV por Cabo serão submetidas, antes de sua entrada em vigor, à consulta ou audiência pública em que todos os interessados terão ampla e efetiva possibilidade de participação;

b) qualquer empresa ou entidade representativa da sociedade poderá provocar a realização de uma consulta ou audiência pública sempre que houve indícios de violação ou incorreta aplicação desta lei ou da legislação de telecomunicações.

* Possibilita-se a participação de uma ampla representação da sociedade na formulação e acompanhamento da execução de uma Política Nacional para o Serviço de Teledifusão de Sinais de TV a Cabo, através de uma Comissão Nacional de Política de Teledifusão de Sinais de TV por Cabo. Esta Comissão terá duração prevista de três anos e será nomeada pelo Presidente da República a partir das indicações de entidades nacionais qualificadas para representar os seguintes setores sociais:

- I - empresariado da indústria;
- II - empresariado do comércio;
- III - empresariado do setor financeiro;
- IV - empresariado da área da comunicação social;
- V - empresariado da área da educação;
- VI - empresariado da indústria fonográfica e produtores de cinema, vídeo e espetáculos artísticos;
- VII - centrais sindicais;
- VIII - jornalistas e radialistas;
- IX - professores;
- X - artistas e profissionais de espetáculos, cinema e vídeo;
- XI - profissionais de telecomunicações
- XII - advogados;
- XIII - entidade nacional religiosa;
- XIV - representante do Ministério das Comunicações;
- XV - Congresso Nacional.

* Esta Comissão terá o objetivo de buscar consenso político, solucionar conflitos e formular bases éticas que integrem uma Política Na-

cional de TV a Cabo, sistematizando e complementando as diretrizes fixadas nesta lei e servindo de subsídio para a ação do Ministério das Comunicações.

Outra face dessas novas relações que o Substitutivo concebe são as inovadoras e estimulantes possibilidades de participação abertas para o setor privado, através de uma sistemática de parcerias.

3. A INOVAÇÃO DAS PARCERIAS

Parceria é definida por José Náufel³⁶, como sendo "o mesmo que sociedade", isto é, reunião de duas ou mais pessoas que investem capital, ou capital e trabalho, com o fim especulativo em proveito comum".

Para Náufel, o "ato de especular" é definido como "o empreendimento com a mira no lucro", ou seja, "é todo empreendimento de caráter mercantil que se faz esperando auferir lucro, o qual, depende, no entanto, de circunstâncias especiais, que o podem tornar certo ou provável".

No sentido jurídico, o conceito de parceria implementado no Substitutivo é bastante preciso: em atendimento a uma demanda existente na sociedade, são mobilizados meios capazes de tornar provável ou certo o lucro e, além disso, possibilitando proveito comum.

Com este enfoque de parceria, o Substitutivo abre a possibilidade de estabelecimento de inovadoras relações entre o setor privado e as concessionárias de telecomunicações. As modalidades de participação privada previstas são atrativas para os investidores financeiros, como para as empresas especializadas na produção e distribuição de programas e serviços de televisão.

Trata-se de partilhar um negócio que responderá a uma imensa demanda reprimida, com grande expectativa de rentabilidade, dado que a amortização e a remuneração do capital se dará a partir da receita auferida pela concessionária com o conjunto dos serviços possibilitados pelas novas redes. Isto é, o investidor será remunerado com uma parcela da receita obtida pela concessionária, através das novas redes, com os serviços de telefonia, transmissão de dados, teledifusão de sinais de TV a cabo e outros que vierem a ser desenvolvidos.

Nas negociações, balizadas por normas baixadas pelo Ministério das Comunicações, serão definidos prazos e índices de correção para amortização do capital e prazos e índices de remuneração do capital. Do mesmo modo, uma parcela mensal da receita da concessionária de telecomunicação com as novas redes poderá ser reservada para amortização e remuneração do capital.

Nas primeiras versões do Substitutivo, fixou-se índices referenciando bases para contratação desta relação de parceria entre as concessionárias de telecomunicações e os investidores. No curso dos debates de elaboração do Substitutivo, entretanto, concluiu-se que prazos e índices poderão ser elevados ou demasiado reduzidos, conforme as dimensões da rede, do Serviço de Teledifusão de Sinais de TV a Cabo e do contexto do mercado. Optou-se por não fixar no Substitutivo índices e prazos.

Apenas para produzir uma imagem indicamos aqui as referências ini-

cialmente cogitadas: prazo máximo de 7 anos para amortização e remuneração do capital, amortização do capital corrigida por índices de inflação, remuneração de 12% ao ano e destinação de 5% da receita mensal da concessionária com a nova rede para amortização e remuneração do capital.

Além da amortização e remuneração do capital, o conjunto dos investidores auferirá direitos de utilização de uma percentagem da capacidade nominal dos canais destinados ao Serviço de Teledifusão de Sinais de TV a Cabo, com prazo e percentual a ser definido em cada negociação.

Também neste caso, optou-se por não fixar índices e prazos no Substitutivo, para dar flexibilidade às negociações. Igualmente com a finalidade de produzir uma imagem das possibilidades, indicamos aqui os prazos e índices inicialmente cogitados: destinação, aos investidores, de 20% da capacidade nominal dos canais previstos para o Serviço de Teledifusão de Sinais de TV a Cabo pelo prazo de 7 anos.

Estes direitos de parceria permitirão que os investidores possam dispor desses canais para a prestação direta de serviços ou locando-os a terceiros. Os direitos sobre esses canais serão proporcionais à participação do investidor no montante dos investimentos previstos no projeto. Isto é, se o investidor participar com 50% dos investimentos e se o percentual destinado aos investidores for de 20% de um total de 70 canais, por exemplo, esse investidor terá direitos sobre 7 canais destinados à transmissão de sinais de televisão.

Além das modalidades já descritas de remuneração e amortização do capital, os investidores em projetos de implantação de redes apropriadas para o transporte de sinais de televisão poderão, a qualquer momento, optar por ter essa amortização e remuneração quitados através da aquisição de ações preferenciais da concessionária de telecomunicações.

O investimento em redes apropriadas para a distribuição do sinal de televisão, desse modo, é uma excelente contrapartida para os atuais empreendimentos DISTV, por exemplo. O empresário de DISTV é obrigado a bancar todo o custo fixo e manutenção da rede e de equipamentos de transmissão, a estimulação da demanda por iniciativas de marketing e o oferecimento dos programas. Em síntese, o empresário de DISTV banca o custo da rede e o da programação, simultaneamente, com todo o risco. No modelo de parceria, ao contrário, praticamente não há risco no investimento e a disponibilidade da infra-estrutura, de fato, acabará ficando gratuita para a investidor.

Observe-se, finalmente, que não haverá qualquer restrição à participação de investidores estrangeiros nos empreendimentos.

4. SERVIÇOS DE TELEDIFUSÃO DE SINAIS DE TV A CABO

O projeto define três tipos de canais que serão destinados ao Serviço de Teledifusão de Sinais de TV a Cabo:

I. CANAIS BÁSICOS: constituem um conjunto de canais destinados à transmissão de TV em VHF ou UHF e de utilidades pública que deverão ser oferecidos por todos os sistemas de TV a Cabo instalados no país, pelo preço da assinatura básica do serviço; este preço da assinatura básica,

aliás, terá um valor máximo estipulado, dependendo da magnitude do mercado e será o único preço controlado do Serviço; entre estes canais, encontram-se:

a) "canais destinados à retransmissão obrigatória, integral, gratuita e com boa qualidade técnica dos sinais de cada uma das estações geradoras locais de televisão em VHF e UHF cujo sinal alcance a área de abrangência do Serviço de TV a Cabo, sem inserção de qualquer matéria"; com esta destinação, serão limitados a 7 canais;

b) a constituição de um conceito de *janelas eletrônicas* permanentemente abertas para acompanhamento das atividades no legislativo, através de quatro canais reservados para a documentação dos trabalhos do poder legislativo em cada uma das suas instâncias (Câmara Municipais, Assembléias Legislativas, Câmara dos Deputados e Senado Federal), especialmente a transmissão ao vivo das sessões;

c) um conjunto de canais educativos e culturais, sendo três reservados para as secretarias e ministérios que tratam de educação e cultura, respectivamente nos municípios, Estados e Governo Federal, abrangidos pela área de prestação do serviço e, além destes, um reservado para cada Universidade localizada na mesma área e um reservado para ser compartilhado pelas demais instituições de ensino superior localizadas nesta área;

d) um "canal Comunitário, aberto para utilização livre por entidades sem fins lucrativos e não governamentais localizadas no município ou municípios abrangidos pela área de prestação do serviço"; ressalta-se que o estúdio, os equipamentos e o pessoal necessário à operação do Canal Comunitário devem ser gratuitamente oferecido pelas concessionárias de telecomunicações aos usuários.

II. CANAIS DESTINADOS À PRESTAÇÃO EVENTUAL DE SERVIÇO: constituição do conceito de *auditórios eletrônicos*, através de canais disponíveis para a transmissão de tele-reuniões, palestras, congressos, eventos ou qualquer outra utilização eventual, mediante contrato firmado por pessoa jurídica com a concessionária de telecomunicações; deverão corresponder a um percentual da disponibilidade total de canais do Serviço de Teledifusão de Sinais de TV a Cabo, de acordo com normas a serem baixadas pelo Ministério das Comunicações.

III - CANAIS DESTINADOS À PRESTAÇÃO PERMANENTE DE SERVIÇO - é o conjunto de canais destinado à Prestação do Serviço de Teledifusão de Sinais de TV por Cabo com utilização em tempo integral ou parcial, desde que programada; corresponderá a um percentual do número de canais disponíveis para o Serviço, observando normas a serem baixadas pelo Ministério das Comunicações.

Os canais previstos nestas duas últimas modalidades (II e III) poderão ser codificados e só tornados disponíveis, para os assinantes, mediante o pagamento de uma taxa especial; a oferta de canais destinados para estas modalidades será anunciada pública e regularmente pela concessionária de telecomunicações.

Os contratos de prestação do serviço de transporte de vídeo através dos canais previstos nas modalidades II e III poderão remunerar a con-

cessionária de telecomunicações através de preço fixo, como também através de remuneração mediante participação no faturamento e/ou nos lucros do operador do canal e produtor ou distribuidor da sua programação.

Caberá ao Ministério das Comunicações baixar norma fixando o limite da disponibilidade total de canais de um Serviço de Teledifusão de Sinais de TV a Cabo que poderá ser utilizado, diretamente ou através de afiliadas, por uma mesma pessoa jurídica.

5. COMPETÊNCIA DO MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES

Atribuiu-se ao Ministério das Comunicações, uma extensa competência em relação ao Serviço de Teledifusão de Sinais de TV a Cabo que envolve:

- estabelecer requisitos para a integração efetiva e potencial das redes apropriadas para a transmissão do sinal de TV com a Rede Nacional de Telecomunicações;
- estabelecer requisitos para a elaboração de planos que atendam aos interesses nacionais de domínio de tecnologia e expansão da capacidade de produção de materiais e equipamentos de telecomunicações pelo parque industrial do país;
- definir os parâmetros técnicos de qualidade e desempenho do Serviço;
- atribuição das faixas de frequência utilizadas pelo Serviço;
- certificação da qualidade de equipamentos;
- fiscalização da execução do Serviço;
- estabelecer a interface e compatibilidade entre Serviço de Teledifusão de Sinais de TV a Cabo, receptores de TV e aparelhos de videocassete;
- baixar normas para a participação de investidores em projetos de implantação de redes apropriadas para a transmissão de sinais de televisão;
- estipulação de parâmetros para a fixação da porcentagem de canais do Serviço de Teledifusão de Sinais de TV a Cabo que serão destinados aos investidores;
- regulamentação das condições de operação e percentual de canais destinados à prestação eventual e permanente do serviço;
- estabelecimento do percentual máxima de canais que poderão ser atribuídos a uma mesma pessoa jurídica prestadora de serviço;
- baixar normas para a retransmissão dos canais básicos e para a utilização dos canais comunitários;
- baixar normas estipulando condições para autorização de pessoas jurídicas para execução do serviço;
- definição de critérios para seleção de interessados na utilização de canais para a prestação permanente de serviço, quando procura exceder a disponibilidade de canais;
- fixação de preço máximo para a assinatura básica;
- definição dos procedimentos de comercialização e sistemática de cobrança de taxas dos clientes, a serem procedidas pelas concessionárias de telecomunicações;
- apreciar denúncias de discriminações de clientes e prestadoras de serviço e resolver, em primeira instância, sobre conflitos envolvendo a interpretação das normas;
- regular outras aplicações do Serviço, além da distribuição de si-

nais de TV;

- estabelecer normas para a eleição de representantes dos assinantes;
- convocação de consultas ou audiências públicas para debate de novos regulamentos e normas ou alterações substanciais em regulamentos e normas vigentes;
 - responder publicamente, através das audiências públicas;
 - caracterização de infrações e penalidades;
 - dispensa eventual de aplicação de norma;
 - participação na Comissão Nacional de Política de TV a Cabo;
 - resolver conflitos em torno da extinção do Serviço DISTV;
 - regulamentar a lei no prazo de 90 dias a partir da sua sanção.

Trata-se, portanto, de uma efetiva valorização do papel do Executivo que é contrapartida à admissão da representação da sociedade na formulação e execução das políticas para o serviço.

Com essas atribuições, cria-se uma condição de flexibilidade para a ação do Executivo, numa área de tecnologia evoluindo aceleradamente, o que deverá se dar com minucioso acompanhamento da sociedade, numa solução de compromisso.

As linhas gerais da política e as grandes questões suscitadas pelo serviço serão apreciadas, nos três primeiros anos, pela Comissão Nacional de Política de Teledifusão de Sinais de TV a Cabo. Qualquer norma ou alteração significativa de regulamentos e normas terá que ser precedida de audiência pública. Além disso, reclamações, críticas e sugestões poderão ser dirigidos ao Ministério das Comunicações, a qualquer momento, por qualquer interessado, inclusive solicitando a realização de audiência pública, no caso de se caracterizar violação do interesse público. Enfim, criam-se condições para a sociedade civil e para os cidadãos acompanharem e interferirem sobre os procedimentos e práticas do Estado.

6. DISTV

O Substitutivo, nas suas disposições transitórias, extingue o serviço denominado Distribuição de Sinais de TV por Meios Físicos - DISTV, regulamentado pela Portaria n° 250 de 13 de dezembro de 1989, do Gabinete do Ministro das Comunicações.

A entidade titular de autorização para execução de serviço DISTV, numa dada localidade, poderá participar como investidor em projeto de implantação de redes utilizadas pelo Serviço de Teledifusão de Sinais de TV a Cabo comparecendo com o capital representado por redes, equipamentos e materiais já instalados ou adquiridos, que serão avaliados em valores adequados e razoáveis, a serem arbitrados pelo Ministério das Comunicações, que ouvirá o parecer da Comissão Nacional de Política de Teledifusão de Sinais de TV a Cabo.

Esta ressalva visa, sobretudo, evitar prejuízos para assinantes já arregimentados pelos operadores de DISTV e constituir uma responsabilização do Ministério das Comunicações pelo caráter equívoco e irregular da criação deste Serviço DISTV.

8. CONCLUSÕES

A formulação encontrada pelo Substitutivo procura constituir resposta, principalmente, a dois problemas: atender à imensa demanda reprimida por serviços especializados de televisão através de redes de cabos e produzir um impulso para o desenvolvimento das redes de telecomunicações rumo a uma rede que possibilite a prestação integrada dos diversos serviços de telecomunicações.

Em *primeiro lugar*, no mundo todo, o grande problema na implantação das redes de prestação integrada de serviços de telecomunicações é encontrar uma base comercial para sua viabilização. É uma realidade técnica que não tem encontrado condição comercial de se viabilizar. Nenhum país, entre os que dispõe de sistemas avançados de telecomunicações, teve a chance de utilizar a transmissão de sinais de TV como demanda básica pelas novas redes. É que todos esses países desenvolveram redes especializadas e dedicadas para a transmissão de sinais de televisão, polarizando gigantescos e poderosos interesses. O Brasil, ao contrário, pelo atraso na implantação da TV a Cabo, tem diante de si a oportunidade que esses países não tiveram e pode buscar, na demanda pela transmissão de sinais de TV, o elemento impulsionador para uma rede de prestação integrada de serviços de telecomunicações.

A *segunda* grande resposta do projeto é a forma de atuar sobre a demanda pela transmissão de sinais de TV, de modo a buscar a máxima universalização da rede. Seguramente, a fórmula encontrada possibilita um grau e uma velocidade e universalização da rede que jamais seria alcançada por nenhuma rede especializada de TV a Cabo ou Cabodifusão e por nenhuma empresa privada, porque a infra-estrutura voltada para a transmissão de sinais de TV tenderá, ao que tudo indica rapidamente, a ter o tamanho da rede de telecomunicações.

O fortalecimento das redes de telecomunicações com a inserção, em larga escala, da digitalização e da fibra ótica, por outro lado, provocará uma explosão dos serviços de telefonia e transmissão de dados.

A potencialidade das novas redes nos permite projetar uma drástica redução de custos na instalação de terminais de telefonia e uma inversão de tendência, na qual a receita de serviços tenderá a ser a base para a manutenção e expansão do sistema. Isto é, com uma violenta ampliação da capacidade da infra-estrutura, só para exemplificar um cenário possível, poderá ser negócio rentável a colocação de terminais a "custo zero" nos domicílios para fazer receita basicamente com a utilização dos serviços.

Para viabilizar esse tipo de política, o projeto, simultaneamente, atribuiu novas responsabilidades para o Ministério das Comunicações e abriu inéditas possibilidades de participação comercial do setor privado, com a sistemática de parceria na implantação das redes. A contrapartida foi a abertura de vigorosos instrumentos de participação da sociedade, fiscalizando e orientando a ação do Estado e, inclusive, estabelecendo garantias para o setor privado quanto à correção das "regras do jogo". O resultado, caso a experiência seja bem sucedida, será uma legitimação sem precedentes para todos os agentes envolvidos. Enfrentou-se, deste modo, ao mesmo tempo, as distorções do patrimonialismo,

do corporativismo e do cartorialismo, deformações próprias da esfera pública brasileira. A sociedade, inclusive, poderá passar a estabelecer requisitos de comportamento e de produtividade para o Estado, atribuindo o necessário sentido político para as "decisões técnicas".

A regulamentação do Serviço de Teledifusão de Sinais de TV a Cabo, portanto, embora seja o objetivo específico da regulamentação, é apenas uma das dimensões visadas pela Política Nacional que está sendo proposta. Prevemos que mesmo este aspecto especializado da Política - a regulamentação do Serviço - terá repercussões gigantescas. Antevemos um grande impacto cultural e político gerado pela multiplicação de meios voltados para a segmentação e especialização da comunicação, perseguida também pelos conceitos de "janelas eletrônicas" para a institucionalidade e dos "auditórios eletrônicos" que criam inovadoras possibilidades de organização e de desenvolvimento institucional da sociedade.

No que diz respeito ao mercado de comunicação, para se ter um termo de comparação, o Brasil dispunha, em 1992, de 870 títulos de revistas especializadas em 52 distintos gêneros, voltadas para os mais diversos segmentos de público do país. Com o Serviço de Teledifusão de Sinais de TV a Cabo disseminando-se pelo país, podemos prever uma abordagem desses segmentos por produções esporádicas ou regulares de vídeo.

Sem dúvida, podemos projetar uma grande expansão do mercado de produção de vídeo e programação de televisão. Certamente teremos significativas fatias desse mercado ocupadas por produções estrangeiras. Mas esta é uma realidade que deve ser considerada por uma Política Nacional digna do termo. Partimos do princípio que não podemos fazer frente ao fenômeno da *globalização* e da internacionalização da comunicação com simples cerceamento da circulação de produtos. É necessária uma nova atitude para o estabelecimento de formas de convivência produtivas e adoção de meios de resistência que evitem a degeneração e valorizem, dinamicamente, os traços culturais do país. Diante de um inevitável incremento da internacionalização da comunicação, nossa Política deve incluir desde a previsão de formas de financiamento e estímulo para produtores nacionais, até a capacitação profissional em larga escala de criadores, produtores, artistas, jornalistas, radialistas, iluminadores, cenógrafos, operadores de som e técnicos em geral.

A criatividade que o Brasil já demonstrou - notável, especialmente, na qualificação técnica alcançada pela Rede Globo, o que tem proporcionado destaque mundial à produção de TV brasileira - deve ir além dos contornos de uma única empresa e ser efetivamente disseminada pelo país. Afinal, a demanda por produtos audiovisuais cresce em ritmo vertiginoso, em todo o mundo, e podemos pensar, seriamente, nos produtos audiovisuais como itens significativos na pauta de exportação do país.

Antes mesmo de pensar em exportação, entretanto, também podemos visualizar outra área de expansão do mercado de comunicação: o de produtos audiovisuais educativos e instrucionais. A televisão e o vídeo, com as novas condições de disseminação previstas no Substitutivo, poderão ser amplamente integradas ao sistema educacional do país.

O desenvolvimento tecnológico na área de televisão é outra das conseqüências da Política aqui enunciada. O domínio do Brasil sobre a tecnologia da fibra ótica é um trunfo inestimável e a produção de equipa-

mentos em larga escala, para atender as necessidades que estão sendo criadas e os objetivos aqui propostos, capacitará o Brasil como competidor no mercado internacional.

Finalmente, ressaltamos outra dimensão que virá associada ao desenvolvimento das novas redes de telecomunicação que possibilitarão a transmissão de sinais de TV: o desenvolvimento do setor de serviços. A potencialidade das novas redes revolucionará as possibilidades de desenvolvimento de atividades comerciais e ensejará inovadoras formas e tipos de prestação de serviços. Teremos, sem dúvida, com a implementação de uma Política conseqüente, uma antecipação no Brasil da sociedade da informação.

Trata-se, portanto, de um projeto de alcance estratégico e que põe em relevo objetivos de desenvolvimento culturais, políticos e econômicos do país. E busca esse alcance amparando-se, fundamentalmente, em capital disponível no país.

A aprovação deste Substitutivo corresponderá, finalmente, ao amadurecimento de uma nova relação entre o Estado, o setor privado e a sociedade civil. Este foi um projeto que nasceu da sociedade, num esforço para convencer e mobilizar o setor privado e dirigir a ação do Estado. Foi um gesto da consciência que está, artificialmente, produzindo uma nova realidade, superando a espontaneidade e os elementos que estão contidos nas disputas meramente contrapositivas. Os passos que foram dados, até o momento, mostram que é possível construir uma nova esfera pública, democrática e plural no país. O próprio processo de formulação e negociação do Substitutivo está sendo um exemplo vivo de construção dessas novas relações.

O Serviço de Teledifusão de Sinais de TV a Cabo e as novas redes de telecomunicações, nas bases aqui enunciadas, por isso, poderá desempenhar papel decisivo na constituição da nacionalidade, da cidadania e de uma cultura voltada para afirmar um lugar para o Brasil no mundo, neste e no próximo século.

Porto Alegre, 27 de agosto de 1993

Daniel Herz

NOTAS

¹GARCIA, Luiz Alberto. [Desenvolvimento tecnológico na área de telecomunicações - Fibras óticas]. Rio de Janeiro, Escola Superior de Guerra - ESG, Departamento de Estudos, Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia, 1991. p.16.

² Ibidem, pp. 16-7.

³ Ibidem, p.17.

⁴ Ibidem, p.19.

⁵ Ibidem, p.19.

⁶ Ibidem, pp. 21-2.

⁷ Ibidem, p.29.

⁸ Ibidem, p.30.

⁹ Ibidem, p.29.

¹⁰ Ibidem, p.30.

¹¹ Ibidem, p.33.

¹² Ibidem, p.33.

¹³ Ibidem, p.33.

¹⁴ Ibidem, p.43.

¹⁵ Ibidem, p.43.

¹⁶ Ibidem, p.43.

¹⁷ Ibidem, p.33.

¹⁸ Ibidem, p.34.

¹⁹ GARCIA, Daniel. [Monopólio: um imperativo para a universalização e modernização das telecomunicações]. In: [Cadernos de política tecnológica da AFCPqD]. Campinas, AFCPqD, jul.92, n.7. p.3.

²⁰ Ibidem, p.3.

²¹ Ibidem, p.4.

²² Ibidem, pp.4-5.

²³ GARCIA, Daniel. [Alguns aspectos quantitativos do mercado de telecomunicações]. In: [Cadernos de política tecnológica da AFCPqD]. Campinas, AFCPqD, jul.91. n.4. p.4.

²⁴ Ibidem, pp.2-3.

²⁵ Ibidem, p.2.

²⁶ Ibidem, p.3.

²⁷ ATÉ ONDE PODE IR A TV A CABO. [Exame] São Paulo, nov.92. p.96.

²⁸ Ibidem, p.97.

²⁹ Ibidem, p.97.

³⁰ Ibidem, p.96.

³¹ Ibidem, p.98.

³² Ibidem, p.99.

³³ Foram indicados Chico Pereira (FITERT) e Daniel Herz (FENAJ), que também contaram com o apoio do professor Murilo Ramos (UnB) e do jornalista Carlos Eduardo Zanatta (Câmara dos Deputados).

³⁴ A representação era integrada por Murilo Ramos, Carlos Eduardo Zanatta e Daniel Herz. Esta representação visitou a indústria ABC-XTAL, que é pioneira na fabricação de fibra óptica no Brasil, o Centro de Pesquisas e Desenvolvimento (CPqD) da TELEBRÁS, o Centro Tecnológico de Informática (CTI) e reuniu-se com representantes da Associação dos Funcionários do CPqD e do Sindicato dos Trabalhadores em Pesquisa de Campinas e Região.

³⁵ LONGO PRESIDE ABRACOM. *Meio & Mensagem*. São Paulo, 23 ago. 93, n. 570. p.22

³⁶ NAUFEL, JOSÉ. *Novo Dicionário Jurídico Brasileiro*.
