

Em debate, a televisão por cabos

Daniel Herz

O ministro das Comunicações enviou à Presidência da República mensagem datada do último 6 de junho, solicitando a aprovação, por Decreto, do Regulamento do Serviço de Televisão por Cabos ou Cabodifusão. Esse sistema consiste na "transmissão de informações e de programas de sons e imagens (televisão) e de radiodifusão sonora através de cabo condutor elétrico, por guias de onda ou outro meio físico similar". O sistema possui notáveis diferenças da televisão em circuito aberto. Caracteriza-se, a televisão por cabos, por constituir uma prestação de serviços em que o usuário paga pela instalação de cabos do centro gerador até os aparelhos receptores e contribui com uma taxa mensal, de modo análogo ao serviço telefônico.

Em contrapartida a esse pagamento, o sistema de cabodifusão oferece uma melhor qualidade de som e imagem (cujo sinal, transportado pelo cabo, livra-se de distorções e interferências) e oferece, ainda, além dos canais da televisão convencionais, canais com programação suplementar, com um custo de transmissão irrisório em virtude do transporte pelo cabo dispensar a complexa e cara aparelhagem de geração e transmissão de sinal empregada pela televisão convencional. É justamente essa capacidade de transmissão de programas e baixo custo no âmbito de um sistema de Cabodifusão, em todos os canais não ocupados pela televisão convencional, que abre inovadores perspectivas de utilização desta tecnologia. Diversos países estão introduzindo com muita cautela o sistema de TV por Cabo e outros, inclusive, estão retardando sua implantação de modo a

legitimar o emprego desta tecnologia com o debate popular e aprofundados estudos em diversas áreas. No Brasil, a implantação da TV por Cabos segue outro caminho. O debate sobre a legislação que regerá esse novo sistema de televisão não apenas esteve sempre confinado aos gabinetes ministeriais — aos quais tiveram acesso apenas alguns privilegiados empresários — como também o Ministério das Comunicações, em 1975, chegou a negar autorização para que a Universidade Federal do Rio Grande do Sul implantasse um projeto piloto para desenvolver tecnologia nacional e oferecer subsídios sobre a matéria, para posterior criação de normas legais.

Argumentando que, "em consequência da redução de encomendas de Telefonia, a indústria vem solicitando a abertura deste novo mercado, que "tem grupos interessados em ativá-lo", o ministro Haroldo Correa de Mattos, das Comunicações, pretende assim apressar a implantação do sistema de TV por Cabos no Brasil. Invocando uma suposta liberalidade mantida pela Lei 4.117 — a lei que instituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações — o Ministério defende a regulamentação, mediante Decreto, desta matéria de relevante interesse social e que não está prevista nem nessa lei e nem nos dispositivos legais que a complementam. Essa pretensão do atual ministro constitui uma nova ofensiva pela implantação da TV por Cabos, que chegou a ser vetada pelo general Ernesto Geisel, no final de sua gestão, em virtude das importações que provocaria.

O projeto de Decreto que institui o Regulamento do Serviço de Cabodifusão, elaborado pelo Ministério, tem 98 artigos e apresenta, entre outras, as seguintes definições:

— A outorga de *Autorizações* (concedidas a órgãos ou entidades da administração pública federal, estadual ou municipal) ou *Permissões* (concedida a pessoas jurídicas de direito privado, não integrantes da administração pública) para execução dos Serviços de Cabodifusão, será efetuada mediante Portaria assinada pelo ministro das Comunicações.

— Está prevista, no Serviço de Cabodifusão, a existência de Canais Comerciais (destinados a transmitir programas de qualquer natureza, juntamente com mensagens publicitárias comerciais, num máximo de 3 minutos por hora): Canais Educativos

(destinados a transmitir, com exclusividade, programação educativa e/ou cultural, sem inserção de qualquer tipo de mensagem publicitária comercial); Canais de Entretenimento (destinados a programas de entretenimento sem inserção de qualquer tipo de mensagem publicitária ou referência a patrocínio comercial); Canais Publicitários (destinados a transmitir, exclusivamente, publicidade comercial).

— A entidade que detenha ato de outorga para execução dos serviços de televisão, ou que possua sócio ou dirigente pertencente à entidade concessionária desses serviços, só poderá ser permissionária do Serviço de Cabodifusão se comprovar situar-se a área de instalação de seu sistema além do contorno 3 de serviço (âmbito de transmissão e recepção com razoável qualidade do sinal) das emissoras de televisão de que for concessionária. Excetuam-se dessa proibição as entidades que sejam concessionárias de televisão educativa.

— Diversas entidades, a critério do Ministério das Comunicações, podem explorar o serviço de cabodifusão numa mesma localidade.

— O prazo de validade inicial de permissão e autorização para execução do Serviço de Cabodifusão será de 15 anos. As revalidações serão concedidas pelo prazo de 10 anos.

— Inovando as normas que regem as transferências de Concessões e Permissões, o projeto do Regulamento permite "a cessão de qualquer número de contas ou ações a pessoas pertencentes ou estranhas à sociedade, sem que se cogite na mudança de mando. Esse procedimento decorre do pressuposto de que interessa ao Poder Público, primordialmente, saber quem vai ser sócio da entidade executora do serviço, e não o número de frações do capital social por ele a ser detido. Isto significa a substituição de um critério quantitativo (vigente na radiodifusão) por outro qualitativo. O Poder Concedente avaliará se tal pessoa deve, ou não, compor o quadro de uma entidade executante do serviço de telecomunicações.

Daniel Herz é jornalista e atualmente faz o curso de mestrado em Comunicação da UnB

- Somente em casos excepcionais prevê-se a pena de suspensão para as entidades executoras do Serviço de Cabodifusão, que cometerem infrações, em virtude do mesmo ser serviço sujeito a preço.

- Enquanto o Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei 4.117) tipifica 10 infrações, o projeto do Regulamento do Serviço de Cabodifusão acrescenta a estas mais 25 tipificações.

- Há obrigatoriedade de utilização exclusiva do padrão "M", adotado no Brasil para a transmissão de televisão, e do sistema "PAL", nas transmissões a cores.

- As entidades executoras do Serviço de Cabodifusão deverão "retransmitir, obrigatória, gratuita e integralmente, sem inserção de matéria própria, a programação dos canais de televisão em circuito aberto, na área de prestação de serviço objeto de permissão, ou que for superposta à região abrangida pelo contorno 3 de serviço das referidas emissoras, exceto, quando houver manifestação expressa em contrário por parte das emissoras".

- As entidades executoras do Serviço de Cabodifusão deverão "destinar um canal para transmissão de programas educativos, a cargo do Governo, bem como instalações de estúdio para a reprodução de filmes e fitas magnéticas a serem transmitidas pelo referido canal, exceto quando o serviço já incluir a retransmissão de um canal educativo".

- A retransmissão de programas de sons gerados por estações de radiodifusão sonora é facultativa, desde que não haja manifestação expressa em contrário por parte da geradora. Nesse caso, os programas devem ser retransmitidos integralmente, sem qualquer inserção de matéria própria.

- Para cada canal de geração, deve ser especificada a natureza da programação a ser transmitida, já no pedido inicial da entidade. "Para os casos em que o sistema já estiver instalado, a permissão ou autorização para um novo canal de geração será autorizada mediante portaria complementar, que será válida pelo restante do prazo assinalado na inicial. Neste caso, deverá também ser discriminada a natureza da nova programação a ser gerada". Argumenta o Ministério das Comunicações que "tais medidas visam obter mais eficiente fiscalização dos programas gerados, permitindo assim um efetivo controle do sistema".

- Para os fins previstos nas denominações da lei de Imprensa e de Segurança Nacional, o Serviço de Cabodifusão foi equiparado ao Serviço de Radiodifusão e sob os mesmos imperativos estabelecidos no artigo 174 da Constituição.

Para iniciarmos um debate sobre a matéria, frente a essas definições oficiais, podemos chegar a algumas conclusões iniciais:

1. Partindo da premissa do Serviço de Cabodifusão "tratar-se de serviço assemelhado, sob certos aspectos, aos de Radiodifusão", o Ministério pretende regulamentar, mediante Decreto, uma matéria que não está prevista nem no texto do Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei 4.117), nem na legislação que o complementa. Dispunha o Código, "em 1962, que os serviços de telecomunicações obedeceriam aos seus preceitos e aos regulamentos baixados para a sua execução. Com isso" - argumenta o Ministro na mensagem à Presidência - "entendo que a lei delegou competência ao Poder Executivo, para que, nos assuntos em que ela foi omissa, por impossibilidade de dispor sobre o que não existia (no caso, a Cabodifusão), pudesse legislar através de regulamentos, baixados por decreto, complementando-a".

Sem entrar nas complexas questões jurídicas suscitadas por essa posição ministerial, pode-se afirmar que é politicamente condenável a extensão da competência do Poder Executivo em dispor sobre matéria não prevista em lei, invocando como justificativa a própria lei omissa em relação a esse aspecto. Trata-se da marginalização do Congresso e da representação popular na legitimação do uso social de uma tecnologia radicalmente distinta do que existe no país, atualmente, em telecomunicações.

Embora tenha semelhanças com a televisão convencional, a tecnologia da televisão por cabos é capaz de gerar instituições completamente distintas e seu emprego deve ter inovadoras e, até agora, imprevistas repercussões políticas e sociais. Sua introdução no país exige, portanto, um efetivo debate público, não havendo justificativa para estender-se à Cabodifusão preceitos que regem a TV convencional e que são geradores, inclusive, de históricas e aberrativas distorções do sistema brasileiro de televisão.

2. O poder das empresas de televisão convencional em proibir a retransmissão de seus programas pelas entidades permissionárias, poderá implicar na virtual manipulação da implantação e expansão do Serviço de Cabodifusão. A empresa (ou empresas) que controlar extensas porções da audiência poderá condicionar o processo de desenvolvimento da TV por Cabos, inviabilizando economicamente projetos com a proibição da retransmissão de sua programação.

3. O exíguo prazo (um total de 60 dias) fixado pelo projeto do Regulamento ao chamamento por edital de entidades interessadas na execução de Serviço de Cabodifusão e recebimento de propostas, beneficiará, inequivocadamente, os "grupos interessados" na ativação desse novo mercado, aos quais se referiu a mensagem ministerial. Face à complexidade dos projetos exigidos e em virtude da novidade científica que se constitui essa tecnologia no país, tais grupos interessados - alguns dos quais já estão ostensivamente preparados - não terão dificuldade em apoderar-se dos principais mercados brasileiros para o serviço.

4. Os dispositivos sobre a transferência de cotas e ações de entidades Permissionárias, previstos no projeto do Ministério, não só continuam sem tocar no problema do controle indireto de Concessões e Permissões, como ampliam a margem de atuação dos "testas de ferro", ao liberalizarem as transações entre pessoas que já compõem o quadro de uma entidade executora de serviço de telecomunicação.

5. A similaridade do Serviço de Cabodifusão com os serviços de Radiodifusão, defendida pelo Ministério, é uma perspectiva forçada e empobrecedora das possibilidades de utilização social desta tecnologia. A modalidade econômica de sustentação da TV por Cabos, distinta da TV comercial, poderia vincular efetivamente a prestação desse serviço aos interesses dos usuários que o financiam diretamente. Não há nada que recomende, a priori, a entrega à exploração especulativa e comercial de um Serviço com imensas potencialidades sociais. A gestão do serviço, em cada localidade, por uma entidade representativa de seus usuários, pode ser um modelo a se cogitar, para a implantação da TV por Cabos no Brasil. De qualquer modo, a irracional imposição à TV por Cabos, do viciado sistema brasileiro de televisão comercial, só contribuirá para a marginalização de um sistema com singulares possibilidades educativas e culturais.

6. Finalmente, cabe concluir que, a julgar pelos argumentos da mensagem ministerial, os interesses primordiais a serem satisfeitos com a apressada implantação da TV por Cabos no Brasil, são os de algumas empresas de radiodifusão que já se movimentam pela implantação de sistemas (já tendo, inclusive, projetos prontos) e o de certas indústrias de telecomunicações que estão buscando alternativas de produção, devido à redução das encomendas de telefonia, causada pelo desaquecimento dos investimentos públicos no setor.

TV por cabos em debate

Daniel Herz

O anteprojeto do novo Código Brasileiro de Telecomunicações, volta-se mais uma vez a comentar, estaria prestes a ser enviado para o exame do Congresso. A intenção de reformar o Código vigente — a Lei 4.117 de 27/8/62 — é antiga, e atravessou todo o governo Geisel sem que fosse concretizada. Pode-se dizer que foi no governo Geisel que a criação de um novo Código esteve mais próximo de se realizar. Pode-se dizer, também, que foi no decorrer daquele governo que se explicitou uma surda guerra de interesses em torno de um novo Código, ainda que geralmente confinada aos bastidores.

O anteprojeto do Código — cuja minuta está, confirmadamente, pelo menos, na décima versão — só não foi levado adiante porque os "maiores interessados", como disse várias vezes o ex-ministro Quandt de Oliveira — isto é, os empresários de radiodifusão, e em particular as grandes empresas — não chegaram a um acordo. No apagar das luzes do governo Geisel o anteprojeto foi rejeitado pela Presidência da República e devolvido ao Ministério das Comunicações, ficando adiada a decisão sobre o Código, que a certa altura esteve prestes a ser sancionado por Decreto.

Enquanto isso, e desde 1964, uma efetiva reforma do Código vigente, foi introduzida numa solução de conta-gotas, isto é, através de decretos, portarias e regulamentos. E só não se fez mais porque surgiram reações. Um exemplo? Em 1975 tentou-se introduzir a TV por Ca-

bos, que trará incalculável repercussão econômica e social, mediante um simples regulamento elaborado a nível de Secretaria Geral.

No início de 1978 o ex-ministro Quandt de Oliveira chegou a dizer que "não havia mais tempo" para debater o Código, nem com as Universidades. Mas se a contestação das alianças de interesses retardou o Código, menos mal para que, nessa época que se diz de abertura, seja retomado o seu debate. O tempo, afinal, mostrou-se existente e precisa ser aproveitado com urgência. Afinal, no setor de radiodifusão, a criação institucional sempre foi mais dirigida para a legalização do que de fato já se impunha do que para a adoção de padrões de atuação socialmente mais desejáveis.

A legislação vigente, destaque-se, necessita mesmo de uma profunda revisão. Se não fosse por outro motivo, essa revisão seria necessária pela dilapidação do atual Código por um elenco de decretos e portarias que, por um lado, liberalizaram a radiodifusão para uma extrema concentração de capital e tecnologia, bem ao sabor do modelo econômico, e por outro lado enriqueceram o controle sobre as emissoras de rádio e televisão dentro de um projeto autoritário.

No modelo que as transformações lentas e graduais criaram, ao subverter a lei 4.117 aprovada pelo Congresso, coube à radiodifusão — em particular à televisão, e em especial a algumas grandes empresas — o

papel de estimularem o mercado nacional gerado pelo concentração da renda, e por outro promoverem a "integração nacional". A integração televisiva dos mercados foi e é necessária para a intervenção econômica, a nível nacional, principalmente das multinacionais de produtos sofisticados, e a "integração" nacional, constituiu o rótulo sob o qual se operou o tráfico e a manipulação ideológica.

A história avançou e trouxe, com a agonia do modelo econômico, prenúncios de abertura política. Mas até o presente momento os setores mobilizados da sociedade não atentaram para a importância desse debate os veículos de comunicação que cotidianamente ferem a consciência popular, como se fosse seu modo natural de existir.

Esse debate não pode mais ser escamoteado como já foi, deliberadamente. De baixo para cima precisam ser revistas as teses oficiais e se começar a pensar num verdadeiro Sistema Nacional de Radiodifusão, mais compatível com as aspirações democráticas da sociedade brasileira e mais adequados a um modelo econômico não selvagem. Mas também precisam alertar-nos, imediatamente para um possível "pulo do gato" dos interesses responsáveis pelas distorções da Radio-difusão brasileira. E o que nos faz temer a renovada ameaça do envio para o Congresso do polêmico anteprojeto, em regime de urgência, o que certamente implicaria na sua aprovação compulsória.