

# **TELEVISÃO A CABO NO BRASIL: desestatização, reprivatização e controle público**

**RAMOS, Murilo César**

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

## **RESUMO**

O objetivo deste trabalho é analisar o processo recente de regulamentação da TV a Cabo no Brasil, à luz dos três elementos conceituais originais que fundamentaram aquela regulamentação: desestatização, reprivatização e controle público. Insere-se na linha de pesquisa que trata da democratização da comunicação; que se processa nos limites da economia política capitalista e tem, por isto, como características básicas, propostas imediatas de política pública, adequadas a um sistema econômico de mercado e a um sistema político liberal-representativo.

**Palavras-chave:** Tv a cabo. Brasil. Democratização da comunicação.

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é analisar o processo recente de regulamentação da TV a Cabo no Brasil, à luz dos três elementos conceituais originais que fundamentaram aquela regulamentação: *desestatização*, *reprivatização* e *controle público*. Esta análise estará amparada em dois trabalhos anteriores (2), que escrevi e apresentei durante e logo após a conclusão do referido processo regulatório, e ela visa atualizar minha pesquisa uma vez passados os primeiros quatro desde a sanção, em 6 de janeiro de 1995, da Lei nº 8977, conhecida como Lei de TV a Cabo.

Este trabalho insere-se na linha de pesquisa que tenho convencionado chamar de *democratização da comunicação*; linha aqui definida como *aquela que trata dos esforços produzidos no campo da prática política para ampliar o acesso progressivo aos meios de comunicação por parcelas cada vez maiores da sociedade*. Assim definida, democratização da comunicação se processa nos limites da economia política capitalista e tem, por isto, como características básicas, propostas imediatas de política pública, adequadas a um sistema econômico de mercado e a um sistema político liberal-representativo.

Não obstante, enquanto exercício teórico-conceitual de longo prazo, a pesquisa sobre a democratização da comunicação pode muito bem resultar em estudos capazes de fazer avançar o pensamento crítico na área, contribuindo para discussões sobre alternativas futuras ao capitalismo, enquanto modo de produção econômica, as quais continuo enquadrando no espectro compreendido historicamente pelo socialismo.

## 2 A DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO E SEU CONTEXTO

O marco liberal moderno para a discussão da relação entre comunicação e democracia é a Primeira Emenda à Constituição americana, a qual estabeleceu que o Congresso da nascente república federativa *não faria leis restringindo a liberdade de expressão ou*

*de imprensa*. A Primeira Emenda abria a Carta de Direitos, votada em 1791, após intenso debate sobre a natureza jurídica do Estado liberal que se fundava na América do Norte; se seria uma confederação, desprovida de um governo central, ou se uma federação, caracterizada pela existência de um governo central. Vencedora a tese da república federativa, o acordo que permitiu a alteração constitucional resultou na Carta de Direitos, voltada para a preservação das liberdades democráticas individuais, contra eventuais abusos governamentais, cuja primeira emenda foi justamente aquela que visou assegurar a liberdade maior possível à imprensa, o primeiro e, até o advento da televisão na segunda metade do século XX, o mais importante dos modernos meios de comunicação.

Uma imprensa livre passou a ser, então, a condição concreta mais necessária à democracia americana, como resultado da condição teórica que, desde os gregos, enxergava na liberdade de pensamento e de expressão a energia mais vital para os governos dependentes de algum tipo de legitimação popular. Talvez ninguém melhor do que Jürgen Habermas, em sua obra clássica, *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, tenha refletido sobre isso, ao nos legar o conceito hoje cada vez mais atual de *esfera pública política*, que ele desenvolveu ao longo da sua brilhante arqueologia sobre o papel do debate público de idéias para o êxito das revoluções burguesas.(3)

Esse condição chegaria ao século XX amparada pelo conceito ampliado de *livre fluxo de idéias*, adaptado da teoria da mão invisível do mercado, por sua vez adaptada das idéias dos pensadores econômicos liberais que, desde Adam Smith, vinham dando legitimidade teórica ao capitalismo. Daí porque, no liberalismo, qualquer esforço de submeter os meios de comunicação que, no século XX, tornaram-se os canais mais importantes para a circulação de idéias e informações, a qualquer tipo de regulação governamental era imediatamente visto como tentativa de cerceamento ou censura.

Na medida, porém, em que avançávamos no século XX, cada vez mais divididos entre dois projetos socioculturais distintos - o liberal-capitalista e o socialista-comunista -, essa visão liberal que equalizava livre-fluxo de idéias e informações com democracia, deixava de ser hegemônica para ser progressivamente questionada. Esse questionamento ganharia consistência, primeiro teórica, e, depois, política, na década de 60, tendo como seu foro privilegiado a Unesco - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura.

Os anos 60 trouxeram para os meios de comunicação a oportunidade de um imenso salto de qualidade, resultado da expansão do uso da televisão, notadamente

após sua união com os satélites de telecomunicações. De um meio invariavelmente local, como eram também o rádio e os jornais, a televisão ganhou a capacidade de atingir instantaneamente áreas geográficas cada vez mais extensas; inicialmente regionais, em seguida nacionais, até ganhar a capacidade das transmissões intercontinentais ao vivo, via satélites. A televisão tornar-se-ia, assim, o meio-síntese para a exploração de uma nova idéia por parte de segmentos sociais e políticos cada vez mais amplo, no interior das nações: a idéia de emprego dos meios de comunicação para acelerar o desenvolvimento, fazendo deles meios também, e principalmente, de educação, inclusive de educação à distância. Com a idéia de emprego dos meios de comunicação para o desenvolvimento veio também a idéia de políticas nacionais de comunicação. Idéia que ganharia imediata guarida por parte de pensadores e políticos socialistas, com formação marxista, que vinham na ação estatal o caminho mais adequado e mais veloz de produzir mudanças sociais e trazer a democracia.

A difusão da idéia das políticas nacionais de comunicação como o melhor caminho para a democratização do acesso das populações à informação e à educação, logo, ao exercício da política e da cidadania, veria o seu auge na primeira metade dos anos 70, mas não sem uma grande polêmica. Pois os liberais, minoritários em uma Unesco dominada pelos países do chamado Terceiro Mundo, iriam provocar uma reação, inicialmente centrada na Sociedade Inter-americana de Imprensa, teoricamente sustentada na idéia do livre-fluxo de informação e no argumento de que a simples existência de políticas nacionais de comunicação significaria a interferência indevida do Estado na imprensa, em particular, e nos meios de comunicação, em geral, o que caracterizaria a existência indesejável, embora permanente, de censura.

A saída encontrada pela Unesco para esse impasse foi criar uma comissão de alto nível, presidida pelo jornalista, jurista e intelectual irlandês, Sean MacBride, a qual iria produzir, no final da década, um dos mais importantes documentos já escritos sobre o papel dos meios de comunicação para as sociedades contemporâneas - **Um Mundo e Muitas Vozes.**(4) Esse documento, no entanto, não seria suficiente para a Unesco resistir ao assalto que sofreria por parte dos Estados Unidos de Ronald Reagan. O novo presidente americano iria, no início da década de 80, retirar seu país da Unesco, da qual era o principal financiador, como o modo mais eficaz que encontrou de dar um fim ao que via como um perigoso foco de agitação marxista, paradoxalmente sustentado pelos Estados Unidos. Reagan foi nesse gesto acompanhado logo em seguida pela Inglaterra, de Margareth Thatcher, e depois pelo Japão, o que serviria efetivamente para varrer do mapa intelectual dos anos 80 qualquer esforço de

reflexão, marxista ou não, sobre as relações entre meios de comunicação e políticas públicas.(5)

No Brasil, a reflexão acumulada nos diversos foros e pesquisa da Unesco, sobre políticas nacionais de comunicação, foi absorvida e enriquecida em muitos de seus ambientes acadêmicos, coincidindo com a emergência dos primeiros cursos de pós-graduação em Comunicação, bem como em ambientes profissionais vinculados à prática do jornalismo. Esse acúmulo teórico voltado para a questão da democratização da comunicação no Brasil resistiria ao cerco neoliberal iniciado por Ronald Reagan no início dos anos 80 e encontraria seu momento de maior materialização em meados da década, após o fim do regime militar em 1984, quando o país, por intermédio das mais diversas instâncias da sociedade civil, e no Congresso Nacional, debateu, escreveu e aprovou sua nova Carta Constitucional em 5 de outubro de 1988.

O Capítulo V, *Da Comunicação Social*, inscrito na nova Constituição brasileira (Artigos 220 a 224), resultou em grande parte de uma mobilização iniciada ainda nos anos 70, sob a forma do Movimento Nacional de Luta por Políticas Democráticas de Comunicação, concebido por um pequeno núcleo universitário, abrigado nos Departamentos de Jornalismo e de Comunicação, respectivamente, das Universidades Federal de Santa Catarina (UFSC) e de Brasília (UnB), e ganhando o apoio de duas entidades importantes na época: a hoje extinta Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa da Comunicação (ABEPEC) e a ainda atuante Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ). Esse Movimento, no entanto, pode ter sua também gênese traçada aos episódios sucessivos, entre o final dos anos 70 e início dos anos 80, de tentativas de implantação da TV a Cabo no Brasil. Nessas ocasiões, pela primeira vez, profissionais de jornalismo e professores universitários juntaram-se em um esforço de mobilização política para impedir a adoção, sem debate público, de uma nova tecnologia de comunicação. A criação em Porto Alegre da Associação para a Proteção da Cultura (APC) e sua extensão para Brasília, apoiada pela UnB, podem ser vistas como o primeiro movimento orgânico nacional, reunindo acadêmicos e profissionais, voltado para o debate crítico e para a ação política em favor da democratização da comunicação.(6)

Assim, quando no início dos anos 90, o governo brasileiro, por meio da Secretaria Nacional de Comunicações (7), tentou novamente regulamentar a TV a Cabo, iria encontrar pela frente um movimento nacional de luta por políticas democráticas de comunicação renovado, que ganhou, em 1991, a forma de um Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), cuja proposta era a de organização estadual

por comitês, em geral organizados pelos sindicatos locais de jornalistas e de radialistas, sob a coordenação nacional, entre outras, da Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ) e da Federação Nacional dos Trabalhadores em Emissoras de Rádio e Televisão (FITERT). Nesses comitês era constante também a presença de acadêmicos e estudantes de comunicação, vinculados às universidades e outras instituições de ensino superior locais. (8)

### 3 A INTERVENÇÃO DO FNDC

Coube ao Fórum, então, intervir, na inédita audiência pública, realizada em 2 de julho de 1991, no Auditório do Ministério da Infra-estrutura, em Brasília, ao lado de empresários, representantes de entidades empresariais e, naturalmente, da equipe técnica da SNC.

Naquele momento, duas teses principais se impunham e foram elas que sustentaram as intervenções dos representantes do FNDC na audiência. Em primeiro lugar, os representantes do Fórum criticaram a tentativa da Secretaria Nacional das Comunicações de caracterizar a TV a Cabo como *serviço especial* de telecomunicações, não aberto à correspondência pública. Para o Fórum, esta era uma *anomalia conceitual*, já que a caracterização não levava em conta os enormes impactos econômicos, políticos e culturais que a TV a Cabo produzia, ao competir com a radiodifusão convencional, apresentando, portanto, características nítidas de *recepção pública* de um serviço de telecomunicações.

A segunda tese do Fórum decorria desta primeira: como se tratava de um serviço com características similares à da radiodifusão, sua regulamentação teria que passar pelo Congresso Nacional, na forma de uma lei, e não resultar de uma simples, e frágil, portaria.

O impacto das intervenções dos representantes do Fórum foi significativo, como ficara evidenciado pelas reações de estupefação e impaciência dos representantes do empresariado lá presentes, bem como das autoridades da SNC. E partiu destas a primeira iniciativa, ao chamarem os representantes do FNDC para uma reunião na manhã do dia seguinte à audiência quando, pela primeira vez na história das comunicações brasileiras, entidades sindicais, profissionais e acadêmicas foram reconhecidas como interlocutoras formais num processo de definição de política pública na área que, certamente, fora sempre a mais impermeável no aparelho de Estado brasileiro a esse tipo de diálogo.

De um movimento clássico de oposição, e de marcação de posições diante do poder estabelecido, o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação viu-se subitamente diante da pergunta colocada pela SNC: "Mas, afinal, o que exatamente vocês querem?". Em suma, não se tratava mais de colocar teses genéricas, embora corretas no essencial, como aquelas levadas à audiência pública. Era preciso traduzi-las em princípios capazes de resultar em uma política e conseqüentes normas, passíveis de serem confrontadas com as proposições da SNC e do empresariado disposto a investir no mercado nascente de TV a Cabo. Mercado que, na prática, ainda que de forma incipiente, já começava a tomar forma, com o cabeamento de áreas afluentes em algumas dezenas de cidades do Sul e Sudeste do país, sem regulamentação adequada e sem uma visão estratégica de longo prazo que a situação requeria.

Mas, desde o primeiro momento, as formulações políticas do Fórum enfatizaram esse caráter estratégico da TV a Cabo, enxergando-a não apenas como mais um serviço complementar à televisão convencional. TV a Cabo era apenas a face mais visível da *cabodifusão*, ou seja, da distribuição de sinais de telecomunicações por uma rede de cabos, coaxiais ou de fibras ópticas, cujo potencial de uso ia muito além do mercado audiovisual que se anunciava. Desde este primeiro momento, as formulações do Fórum apontavam para as *redes digitais de serviços integrados*, as *RDSIs* de banda larga, cujos usos poderiam ir da telefonia e transmissão de dados às possibilidades mais sofisticadas de comunicação, como, por exemplo, a televisão interativa, embora esta pudesse estar ainda, naquele momento, muito distante (9).

A questão central, porém, era encontrar os princípios básicos que, nos limites de uma negociação pragmática que se reivindicava, assegurassem a implantação mais democrática possível daquele novo serviço. Assim, já no primeiro documento amplo de política produzido no âmbito do Fórum, para embasar o avanço da negociação pretendida, três conceitos foram avançados: **reprivatização, desestatização e controle público (10)**. O fundamento pragmático desses conceitos era o reconhecimento de que a TV a Cabo seria implantada - aliás, já estava sendo - por empresas privadas, seguindo parâmetros muito semelhantes aos dos Estados Unidos. A propriedade privada do novo meio de comunicação não estava, portanto, sendo posta em questão. Era preciso, no entanto, estabelecer processos políticos e procedimentos normativos que, ao contrário do que já ocorrera com a radiodifusão, destacassem o **interesse público** como o ponto de partida para a introdução da nova tecnologia. Esse, pois, o sentido da **reprivatização**.

Mas, ainda que reconhecido o papel do Estado, entendido em seu sentido mais restrito, de aparato governamental executivo, na formulação da política e regulamentação da TV a Cabo, ele teria que ser assistido nesse processo pela representação mais ampla possível da sociedade civil, de modo a que o serviço privado resultante viesse a ser menos a manifestação restritiva dos interesses particulares dos proprietários privados e mais a manifestação do interesse público concentrado nos destinatários daquele serviço privado. Esses eram, pois, os sentidos dados à **desestatização e controle público**.

Esses três conceitos foram, então, traduzidos na forma de um projeto de lei, apresentado ao Congresso Nacional em 30 de outubro de 1991 pelo deputado Tilden Santiago, do Partido dos Trabalhadores de Minas Gerais (11) (PT-MG). Em seu Capítulo II, o projeto previa a criação de um *Conselho Federal de Cabodifusão*, destinado a "*buscar consenso político e formular bases éticas para o estabelecimento das relações entre as partes e propor diretrizes para o desenvolvimento e operação do Serviço de Cabodifusão*". Serviço definido como simplesmente de telecomunicações, análogo à radiodifusão no que dizia respeito aos seus impactos políticos, econômicos e culturais, e diverso apenas quanto às suas características técnicas, distribuído que era por meio físico, ao invés do espectro radioelétrico.

Assim, a viabilização do controle, que assegurasse o interesse público maior possível para o novo serviço privado, estaria centrada em um *Conselho*, integrado por representantes de setores empresariais diversos, de entidades profissionais e sindicais, e do próprio Congresso Nacional. Acoplado ao aparelho executivo estatal, esse conselho teria, em última instância, a finalidade de assegurar que a introdução do que estava ali sendo chamado de *cabodifusão* se desse na forma de um processo permanente de interlocução entre contrários, estabelecendo, naquele campo polêmico de política pública, uma nova relação entre interesses **estatais, públicos e privados**.

Esse processo seria complementado, no trecho do projeto referente ao processamento dos pedidos de licenças para operar o serviço, pela exigência, em várias etapas, de consultas e audiências públicas. Adiante, nas especificações do funcionamento do Serviço de Cabodifusão, o projeto previa a existência de canais - a serem oferecidos gratuitamente - legislativos, educativo-culturais, e de livre acesso pelo público usuário para veicular programação comunitária. Também os sinais das emissoras de televisão convencionais deveriam ser fornecidos gratuitamente, reservando-se ainda 30% da capacidade de canais do sistema para uso de entidades privadas que não tivessem qualquer afiliação com o beneficiário da licença.

Até este momento de início de tramitação do Projeto Tilden Santiago na Câmara dos Deputados, a iniciativa legislativa era do Fórum em oposição às tentativas de regulamentação pelo Executivo por portaria, inicialmente, e, depois, por decreto presidencial. Elaborado com algumas deficiências técnico-legislativas, embora não muito visíveis, o projeto tinha por objetivo principal inviabilizar as iniciativas de regulamentação do Executivo; objetivo que foi plenamente atingido.

No ano de 1992, uma circunstância quase fortuita - aquele era um ano quase neutro, politicamente, no campo das comunicações - destinou ao Partido dos Trabalhadores a presidência da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática, da Câmara dos Deputados, assumida pela deputada Irma Passoni, de São Paulo. Decidida a dar novo rumo às questões de Comunicação, em sentido estrito, a presidente da Comissão convocou um "grupo informal de assessoramento", chamando para compô-lo o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação; a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT); as Organizações Globo, proprietárias da Globosat, modalidade de televisão por assinatura via satélite; a TVA Brasil, do Grupo Abril, pioneira na exploração de TV por Assinatura no país, na modalidade UHF; a Sociedade dos Engenheiros de Telecomunicações; e a Universidade de Brasília, por meio da sua Faculdade de Comunicação.

Essa iniciativa, inédita na área, punha frente à frente, atores e interesses empresariais que não estavam muito bem definidos naquele instante da conjuntura. Não obstante, após as primeiras reuniões, começou a ficar evidente para a representação do Fórum que era necessário estender o alcance da discussão para o campo das comunicações em sentido lato, assumindo como ponto de partida a convergência tecnológica que fazia da cabodifusão muito mais do que um serviço de oferta de sinais de televisão por cabos. Foi a partir dessa constatação que, por iniciativa da representação do Fórum, acabaram juntando-se ao núcleo inicial do grupo de assessoramento da Comissão da Câmara representantes do grupo empresarial ABC Algar, proprietário da ABC Xtal, maior fabricante brasileira de fibras ópticas, e do Sistema Telebrás, estatal, que, de forma independente da Secretaria Nacional das Comunicações, vinha conduzindo estudos próprios sobre sua entrada no mercado emergente de TV a Cabo como "transportador" de sinais de TV pelas rede de suas empresas controladas.

No final de 1992, já com o deputado Koyu Iha, do PSDB de São Paulo, indicado relator do projeto Tilden Santiago, e após seminários técnicos sobre a questão na

capital paulista, por iniciativa da TVA, e em Brasília, por iniciativa da Faculdade de Comunicação da UnB, a Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática realizava reunião plenária com quase 50 participantes, entre eles diversos empresários independentes de DISTV, e a sua própria entidade associativa, a ABRACOM (Associação Brasileira de Emissoras de Antenas Comunitárias), além do recém recomposto Ministério das Comunicações, para debater a possibilidade de um substitutivo de consenso ao projeto Tilden Santiago.

Todo este trabalho, no entanto, seria interrompido em 1993, que era o ano previsto da revisão da Constituição Federal de 1988, bem como da entrada em tramitação de estratégicos pedidos de renovação de concessões de radiodifusão das Organizações Globo. Em 1993, a presidência da Comissão voltou ao veio tradicional do Partido da Frente Liberal (PFL), assumida pelo paulista Maluly Neto. Na única reunião que presidiu, no plenário da Comissão, no início do ano, com o grupo informal de assessoramento, o novo presidente foi evasivo, ainda que se dissesse comprometido com o processo de construção por consenso de uma legislação para a TV a Cabo. Esse comprometimento foi, no entanto, negado logo em seguida quando, desconhecendo todo o trabalho já realizado, criou uma subcomissão para estudar a questão, nela não incluindo a deputada Irma Passoni, principal motivadora do debate, e designando para seu relator o deputado Ângelo Magalhães, do PFL da Bahia. Essa subcomissão jamais viria a se reunir, mas a sua existência formal paralisaria o andamento do projeto Tilden Santiago até quase o final de 1993.

#### Rede Única, Rede Pública e Participação da Sociedade

No período entre a ação desmobilizadora do parlamentar paulista e a retomada das negociações ocorreu um trabalho de discussão e elaboração de propostas normativas por parte do FNDC e do Sistema Telebrás, afirmando-se aí a tese central de que a TV a Cabo não poderia de forma alguma ser implantada fora de um cenário abrangente de *política de comunicações* (12), tendo como elemento central a alavancagem das novas redes de banda larga, as "estradas eletrônicas", fundamentais para a ampliação do acesso da sociedade aos novos meios de comunicação que elas deverão possibilitar. (13)

Essas propostas normativas foram, então, consolidadas na forma de um substitutivo ao projeto original do deputado Tilden Santiago, que poderia servir como base para futuras negociações envolvendo o empresariado e o, agora recriado, Ministério das Comunicações. Este, naquele momento, já subscrevera a idéia do projeto de lei, mas ainda se apegava a uma estrutura de regulamentação presa a parâmetros da indústria de TV a Cabo norte-americana. (14).

A partir do substitutivo Fórum/Telebrás começaram a ser desenvolvidos os conceitos de **rede única, rede pública e participação da sociedade** como os pilares da nova política a ser implantada e em complementação aos conceitos iniciais de **reprivatização, desestatização e controle público**. Se permanecia a idéia básica, de assegurar o caráter privado do novo serviço, mas submetido ao máximo de controle público, inclusive com a imposição de limites à ação do Estado, o foco da discussão agora voltava-se para uma questão estratégica central para o Sistema Telebrás: a infraestrutura de redes, as "estradas eletrônicas" propriamente ditas.

Era preciso enfatizar a transcendência política do novo serviço que, só na aparência, estava limitado ao fornecimento de uma modalidade paga de televisão, já que o fundamental para a sociedade estava em assegurar o máximo de acesso público às novas redes. Redes que seriam **únicas**, mas não no sentido convencional de uma só infra-estrutura, de uma mesma tecnologia e de apenas um proprietário; **únicas**, sim, mas no sentido da sua conectividade, da capacidade de formar uma imensa teia de comunicações, uma rede de redes, capaz de cobrir o mais amplo território possível, mesclando tecnologias, das fibras óticas e cabos coaxiais aos satélites. Redes que seriam **públicas** no sentido atribuído aos *common carriers*, isto é, aquelas pessoas jurídicas privadas do direito administrativo que, explorando transporte de sinais de telecomunicações, como as operadoras de telefonia norte-americanas, não podem discriminar o acesso de ninguém a suas redes.

Em outras palavras, a democratização do acesso não estaria necessariamente condicionada à propriedade estatal das redes. Quanto à participação da sociedade, ela se materializava mais uma vez na forma de um conselho, temporário, capaz de articular as políticas públicas para o setor, além das diversas instâncias obrigatórias de consultas e audiências públicas.

No final de 1993, no entanto, um fato novo surgiria no emergente mercado brasileiro de TV a Cabo, com a criação da Associação Brasileira de TV por Assinatura (ABTA), tomando lugar da Associação Brasileira de Emissoras de Antenas Comunitárias (ABRACOM). Esta mudança foi mais do que a troca de estatuto e de nome de uma entidade empresarial de classe. Ela veio como decorrência da entrada definitiva no mercado de televisão por assinatura de empresas como as Organizações Globo e a então recém-criada Multicanal, além do Grupo Abril, o primeiro a investir nesse novo campo de atividade. E foram esses três grupos empresariais que, deslocando os pequenos e médios empresários que tinham inicialmente entrado no negócio da DISTV,

dividiram entre si os cargos principais da diretoria e do conselho deliberativo da nova entidade.

Surpreendentemente, coube à ABTA a iniciativa de procurar o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, sob o argumento da necessidade imperativa de uma regulamentação que, não só liberasse o mercado, restrito às 102 autorizações originais, mas que lhe desse estabilidade normativa capaz de atrair novos investimentos. Assim, em novembro de 1993, numa reunião na Câmara Federal, com o relator Koyu Iha e a deputada Irma Passoni, Fórum, Telebrás e ABTA concordaram em reiniciar uma negociação tripartite, que levasse a um substitutivo de consenso, a ser eventualmente encampado pelo deputado-relator.

Em 26 de junho de 1994, o relator Koyu Iha finalmente apresentou à Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática o seu substitutivo, só que já, naquele momento, representando apenas o pensamento da maioria do grupo de trabalho do Fórum encarregado da negociação e da ABTA, ficando de fora do acordo final, de um lado, o Sistema Telebrás e, do outro, a Federação Inter-estadual dos Trabalhadores em Telecomunicações (15). As divergências, de ordem política e conceitual, que levaram ao distanciamento, naquele momento, entre Fórum, FITTEL e Telebrás, seriam, não obstante, resolvidas durante a V plenária do Fórum, realizada em Salvador, de 29 a 31 de julho de 1994. Essas divergências, na aparência, diziam respeito apenas a se haveria um ou mais empresas explorando o serviço por área de operação. Enquanto o representante da FENAJ defendia a primeira opção, o representante da FITTEL argumentava pela segunda. Com a intervenção dos outros dois negociadores do Fórum, adotou-se a opção pela concorrência como regra e o monopólio por área como exceção. Na essência, porém, a divergência subjacente dizia respeito à postura da FITTEL que, aliada ao Sistema Telebrás, jamais admitira a propriedade privada, mesmo parcial, das redes de TV a Cabo, ainda que submetida a estatuto público, posição que já tinha sido assumida pelos outros três negociadores. Resolvido, não obstante, o impasse no interior do Fórum, suas entidades constituintes, juntamente com a ABTA e a ABERT, conseguiram que o substitutivo de Koyu Iha fosse transformado em lei, primeiro na Câmara e, depois, no Senado, subindo à sanção presidencial em dezembro de 1994. Sanção que viria, já no governo Fernando Henrique Cardoso, no dia 6 de janeiro de 1995.

#### **4 A LEI E SEUS PRINCIPAIS DISPOSITIVOS**

Enquadrada como *serviço de telecomunicações*, sem a qualificação anterior de especial, a TV a Cabo ganhou, assim, com a Lei 8.977/95, estatuto próprio compatível com a amplitude de sua importância cultural, política e econômica (Artigo 2º). Sua implantação deveria ser norteadada por uma política que desenvolvesse "*o potencial de integração ao Sistema Nacional de Telecomunicações, valorizando a participação do poder executivo, do setor privado e da sociedade, em regime de complementação e complementaridade*" (Artigo 4º).

A formulação dessa política seria, então, orientada pelas noções de "*rede única, rede pública e participação da sociedade, operação privada e coexistência entre as redes privadas e as das concessionárias de telecomunicações*" (Artigo 4º, § 1º). Já as normas e regulamentações cuja regulamentação fosse atribuída pela lei ao poder executivo somente seriam baixadas "*após serem ouvidos os respectivos pareceres do Conselho de Comunicação Social, que deverá pronunciar-se no prazo de 30 (trinta) dias após o recebimento da consulta, sob pena de decurso de prazo*" (Artigo 4º, § 2º).

A Lei estabeleceu a concessão como "*o ato de outorga através do qual o poder executivo confere a uma pessoa jurídica de direito privado o direito de executar e explorar o Serviço de TV a Cabo*" (Artigo 5º, I). Essa pessoa jurídica receberia o nome de "operadora", para atuar por meio de "*um conjunto de equipamentos e instalações que possibilitam a recepção, processamento e geração de programação e de sinais próprios ou de terceiros, e sua distribuição através de redes, de sua propriedade ou não, a assinantes localizados dentro de uma área determinada*" (Artigo 5º, VI). A operadora é pessoa jurídica diversa da "*programadora*", que produz e/ou fornece "*programas ou programação audiovisual*" (Artigo 5º, VII).

Quanto aos canais, eles foram divididos em *básicos, destinados à prestação eventual de serviço, destinados à prestação permanente do serviço, e de livre programação da operadora* (Artigo 5º, IX, X, XI e XII).

Os *canais básicos* são destinados à transmissão dos sinais das emissoras geradoras locais de TV em circuito aberto, e pelos canais legislativos, universitário e educativo cultural (Artigo 23, I, a, b, c, d, e, f), todos sem codificação e, portanto, oferecidos sem custo aos assinantes do serviço. Os *canais de prestação eventual de serviço* são reservados, mediante prévia contratação remunerada, mas sem discriminação de conteúdo, para a transmissão de eventos, palestras, congressos e similares. Os *canais destinados à prestação permanente do serviço* formam o conjunto fixo da programação contratada pelo assinante, que se somam aos de livre

programação, por meio dos quais a operadora pode firmar contratos adicionais com os assinantes. Trinta por cento desses canais serão, no entanto, reservados para programação de pessoas jurídicas não afiliadas ou não coligadas à operadora de TV a Cabo.

No tocante às redes, o transporte de sinal de TV a Cabo, em princípio, só poderia ocorrer na rede de propriedade das operadoras estatais de telecomunicações, com exceção das redes locais de distribuição de sinal de TV, que ligam as residências dos assinantes às redes estatais. Estas poderiam ser de propriedade da operadora de TV a Cabo, mas apenas para transporte de sinal de áudio e vídeo. Sua capacidade ociosa, que pode ser usada para outros serviços, como dados e telefonia, somente poderia ser usada pela operadora estatal de telecomunicações, mediante prévia contratação, sem discriminação (Artigo 5º, XIV, XV, XVI e XVII; Artigos 16º, 17º e 18º). No entanto - e esta foi a abertura legal que gerou a maior polêmica -, a lei abria a possibilidade de a operadora de TV a Cabo construir suas próprias redes, no caso em que a operadora estatal de telecomunicações não manifestasse interesse ou não pudesse atender aos prazos previstos no ato de concessão (Artigos 16º a 20º).

As concessões seriam outorgadas por 15 (quinze) anos, podendo ser renovadas por períodos sucessivos e iguais, dadas exclusivamente a pessoas jurídicas de direito privado que tivessem como atividade principal a prestação de serviço de TV a Cabo (Artigo 7º). Para cada área de prestação de serviço, "*poderá haver mais de uma concessão*", podendo, no entanto, "*excepcionalmente ser outorgada apenas uma concessão para a mesma área*", de acordo com critérios a serem normatizados pelo poder executivo.

Assim, nesse conjunto, restrito, de artigos, parágrafos, letras e incisos, extraídos do corpo mais amplo da Lei, estavam contidos os princípios básicos que nortearam toda a negociação para a implantação da TV a Cabo no Brasil, na concepção do Fórum, desde a intervenção das entidades da sociedade civil por ele agregadas, na audiência pública da Secretaria Nacional das Comunicações, em 2 de julho de 1991, a saber: 1) regulamentação por lei, amplamente discutida pela sociedade, por intermédio das suas instâncias mais diretamente envolvidas com a questão. Essa **participação da sociedade** estendida ainda à confirmação do Conselho de Comunicação Social como a esfera política de debate e aprovação de todas as normas emanadas do poder executivo; 2) consolidação do caráter público da rede de TV a Cabo, tanto em sua extensão estatal quanto em sua, ainda que restrita, extensão privada, por meio da garantia legal de que toda ela se norteará, em qualquer instância, pelo princípio normativo do *common carriage*, isto é, seus proprietários, estatais ou privados, não

poderão discriminar que conteúdos poderão ter acesso a ela; 3) garantia da existência de uma **rede única**, no sentido de padronização e conectividade, em consonância com as políticas públicas a serem desenvolvidas para as telecomunicações no Brasil.

## 5 CONCLUSÕES

Herdeiro e depositário no Brasil da tradição teórica e política das políticas nacionais de comunicação, o FNDC voltaria a ter, no processo de introdução da TV a Cabo no país e sua regulamentação, a oportunidade já testada durante o processo constituinte de intervir sobre a realidade munido de ferramentas conceituais e teóricas derivadas da crítica marxista ao capitalismo. Mas, ao contrário do que ocorrera no período constituinte, não era apenas o cerco neoliberal iniciado por Ronald Reagan que punha em questão alguns dos principais caminhos democratizantes, de bases socialistas, propostos nos anos 70 nos diversos foros organizados pela Unesco. Nos anos 90 a crítica marxista ao capitalismo parecia ter sido definitivamente varrida da história pela ruína da União Soviética e de todo o seu projeto econômico e sócio-político ancorado na Europa Central (16).

Decorreu daí, então, o esforço dos estrategistas políticos do Fórum, naquela ocasião, de procurar inovar conceitualmente, optando por enfrentar um dos principais dogmas do pensamento de esquerda contemporâneo, que é o locus do Estado na organização econômica. No caso específico, o locus do Estado na organização do mercado de TV a Cabo no Brasil. O ponto de partida foi o reconhecimento de que, possivelmente, na origem da ruína do projeto econômico e sócio-político soviético estava a estatização excessiva da economia e que, portanto, era preciso admitir que o planejamento econômico centralizado teria que, no mínimo, conviver com mecanismos de mercado na organização da atividade econômica. Em outras palavras, era preciso admitir, sem margem para dúvidas, que a TV a Cabo seria uma atividade privada no Brasil, inclusive naquilo que, para o Sistema Telebrás, a operadora estatal de telecomunicações então existente, e para os sindicatos de seus trabalhadores, soava como uma total heresia: a propriedade privada de parte, ou mesmo da totalidade, das redes. Mas, para aqueles estrategistas do FNDC, não bastava **desestatizar**; era preciso **reprivatizar**, gestando nesse processo mecanismos de **controle público** sobre aquele mercado audiovisual emergente.

Assim foi que, uma vez aprovada a Lei de TV a Cabo, com sua conseqüente regulamentação, o novo aparato regulatório contemplou mecanismos até então inéditos no cenário normativo das comunicações brasileiras.

Em primeiro lugar, destaque-se o estatuto público atribuído às redes privadas das operadoras de TV a Cabo, fossem redes de transporte ou redes de distribuição. Foi esse caráter público que permitiu o estabelecimento dos seguintes mecanismos de acesso público a essas redes:

- um conjunto de canais a serem disponibilizados gratuitamente para o Senado e a Câmara Federal, para as Assembléias Legislativas e Câmaras de Vereadores, para instituições universitárias e de ensino superior, para instituições de caráter educativo-cultural, e para entidades ou instituições comunitárias;
- a reserva de dois canais para uso eventual por parte de entidades ou instituições da sociedade, pagos, porém a preços razoáveis, arbitrados pelo poder público, e não-discriminatórios;
- a reserva de 30% da capacidade técnica da rede para uso por entidades sem qualquer relação de subordinação e/ou afiliação com o operador.

Mais importante, no entanto, do que esses mecanismos pontuais de acesso público às redes de TV a Cabo é o seu estatuto intrinsecamente público. Estatuto que, em 1998, permitiria que a nova Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), ao autorizar a realização por parte dos operadores de TV a Cabo a realização de experiências com serviços de valor adicionado em suas redes - na prática, experiências de acesso à Internet por meio de cable modems -, exigisse que os operadores de TV a Cabo dessem acesso às suas redes para, pelo menos, três provedores independentes, a eles não afiliados. Este pode ser visto como um passo avançado na legislação brasileira, em relação à dos Estados Unidos, por exemplo, onde, até o primeiro trimestre de 1999, provedores de acesso à Internet, como a American On Line, não estavam conseguindo que a Federal Communications Commission exigisse semelhante tratamento isonômico da empresa resultante da incorporação pela AT&T da TCI, a maior operadora americana de TV a Cabo, controladora do @Home, ainda o principal provedor de acesso à Internet via cable modems.<sup>(17)</sup> É forço reconhecer, não obstante, que, para assegurar o máximo **controle público** possível sobre o conjunto da regulamentação da TV a Cabo, a regulamentação previa que todo ato normativo a ela relacionado fosse submetido à apreciação do Conselho de Comunicação Social, órgão constitucional, consultivo, vinculado ao Congresso Nacional, já regulamentado, mas, na época, não ainda constituído pela Mesa Diretora do Senado Federal.

Mas, se a regulamentação da TV a Cabo foi capaz de trazer uma importante inovação no que tocava ao caráter público do serviço e das redes, a idéia do controle público, como complemento do processo de desestatização e reprivatização, jamais vingou. No particular, diante da resistência do Senado Federal em constituir o Conselho de Comunicação Social, cuja regulamentação fora objeto de acordo entre a Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT) e o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC). No geral, diante da resistência estrutural, encontrada no seio dos aparelhos governamentais, a uma presença maior e mais intensa de entidades da esfera pública no processo de definição e implementação de políticas públicas, e não apenas para o rádio e a televisão(18). Resistência que é ainda maior por parte dos setores mais conservadores, portanto majoritários, do empresariado, com destaque aí para o empresariado de rádio e televisão. A fissura que houve, no Brasil, entre 1991 e 1995, entre o empresariado de rádio e televisão tradicional, congregado em torno da ABERT, e o empresariado de TV por Assinatura, reunido na ABTA, ficou longe de ser suficiente para ampliar significativamente os espaços democráticos nos meios de comunicação brasileiros.

Não obstante, ao encarar de frente a questão da desestatização de um importante setor da cultura, da política e da economia, o FNDC, naquele início da década de 90, foi capaz de antecipar questões que, a partir de 1995, mesmo ano de sanção da Lei de TV a Cabo, se estenderiam sobre todo o setor das comunicações, com a quebra, no mês de junho, do monopólio estatal das telecomunicações e subsequente aprovação das leis que autorizaram a privatização da telefonia móvel celular e da telefonia fixa, pública, comutada, bem como dos serviços de transporte de sinais de telecomunicações por satélite, em um processo que, no espaço de dois anos, poria fim às empresas do Sistema Telebrás.

A criação, em 1997, da Agência Nacional de Telecomunicações, uma imposição do capital estrangeiro para poder enfrentar, em condições de maior igualdade, o empresariado nacional, representa paradoxalmente uma aproximação conceitual com as idéias de desestatização, reprivatização e controle público, levantadas pelo FNDC no início da década. A ANATEL, com seus mecanismos de consultas, audiências e reuniões públicas; com seu Conselho Diretor colegiado, com seu Conselho Consultivo, e com sua Ouvidoria, sinaliza um possível avanço na direção de um maior controle público sobre as comunicações privadas brasileiras.

Mas, aqui, preciso retornar a uma das minhas hipóteses centrais do trabalho escrito em 1994:

"Uma política pública de implantação dessas redes, que amplie significativamente as oportunidades de acesso a elas por segmentos cada vez maiores da sociedade, dependerá da capacidade crescente de mobilização e articulação pragmática das organizações empenhadas na democratização da comunicação no Brasil." (19)

Se o Brasil, conforme pude constatar em trabalhos anteriores (20) , está sendo capaz de valer-se do paradoxo da implantação tardia da TV por Assinatura, para alavancar uma sofisticada infra-estrutura de redes digitais de banda larga, por meio físico ou pelo espectro; se a Lei de TV a Cabo foi capaz de assegurar que as redes físicas não fossem redes dedicadas, integrando-as ao sistema nacional de telecomunicações; se a Lei de TV a Cabo foi capaz de avançar um moderno, e democrático, estatuto público para as novas redes privadas de banda larga; e se a ANATEL pode representar o potencial de um cenário de maior controle público sobre as políticas para o setor; a capacidade de mobilização e a articulação pragmática, que caracterizou a ação do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação no início dos anos 90, arrefeceu ao ponto de desaparecer neste final de década. A estrutura dos comitês locais e regionais, as plenárias regulares, a disposição para a produção de documentos programáticos, a articulação entre entidades sindicais e profissionais importantes, como a FENAJ, a FITERT e a FITTEL - tudo isto encontra-se hoje virtualmente paralisado.

As razões para essa paralisação são diversas, e poderíamos começar citando a crônica falta de estrutura econômica e de recursos financeiros. No entanto, é minha convicção pessoal que a razão fundamental é, ainda, a dificuldade dos estudiosos e estrategistas, do meio acadêmico e do meio profissional, se despirem dos cânones e dogmas do passado, abrindo-se para a dialética desafiadora de buscar o novo, de criar um novo pensamento de esquerda para o presente e futuro, livre dos engessamentos ideológicos pretéritos, que fizeram ruir as esperanças generosas das utopias socialistas que inauguraram nosso já quase finado século.

#### Notas

(1) Universidade de Brasília - Faculdade de Comunicação - Centro Audiovisual de Produção Cultural e Educativa

(2) Ver Murilo César Ramos, *"A Introdução da TV a Cabo no Brasil: rede única, rede pública e participação da sociedade"*. Trabalho apresentado no GT Comunicação e Política, durante a III Reunião Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação (COMPÓS), realizada em Campinas, São Paulo, de 22 a 26 de agosto de 1994; e Murilo César

Ramos e Marcus Martins, "A TV por Assinatura no Brasil: conceito, origens, análise e perspectivas", **Tendências XXI**, Ano I, nº 1, Março de 1996, Lisboa, pp. 105-123.

(3) Jürgen Habermas, **Mudança Estrutural da Esfera Pública** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

(4) **Um Mundo e Muitas Vozes - Comunicação e Informação em nossa Época**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1983.

(5) Ver Murilo César Ramos, "Les Politiques Nationales de Communication e la Crise des Paradigmes", in **L'Amérique et les Amériques**. Por Jacques Zylberberg e François Demérs (Orgs.), pp. 136-149. Saint-Foy (Québec): Les Presses de L'Université Laval, 1992.

(6) Ver Daniel Herz, "A Introdução de Novas Tecnologias de Comunicação no Brasil: tentativas de implementação do serviço de cabodifusão/ Um estudo de caso". Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, 1983 (vol. 2).

(7) No breve governo de Fernando Collor de Mello, o presidente brasileiro eleito em 1989, mas que renunciaria em 1992 para não sofrer um processo de impeachment, o Ministério das Comunicações passou a fazer parte de um Ministério da Infra-estrutura, adotando, no período, a denominação de Secretaria Nacional de Comunicações.

(8) Ver Márcio Vieira de Souza, **As Vozes do Silêncio - o movimento pela democratização da comunicação no Brasil**. Paris/Florianópolis: Fondation pour le Progrès de l'Homme/Diálogo - Cultura e Comunicação, 1996.

(9) Secretaria Executiva do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação. "Propostas de bases para a regulamentação do Serviço de Cabodifusão (TV a Cabo)", Brasília, mimeo, setembro de 1991.

(10) Ibid.

(11) Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2.120, de 1991.

(12) O termo *comunicações* já era compreendido aqui como caracterizando o campo convergente da comunicação social, ou de massa, das telecomunicações e das redes de informática.

(13) "O serviço de teledifusão de sinais de televisão por cabos como parte da estratégia de dotar o país de uma infra-estrutura para informatização da sociedade através das telecomunicações". Contribuição do Sistema Telebrás à Comissão de Estudos sobre a regulamentação da Cabodifusão, da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados, Brasília, abril de 1993.

(14) Sávio Pinheiro e Roberto Blois. "A TV a cabo e sua regulamentação". **RNT - Revista Nacional de Telemática**, novembro 92, pp. 74-75.

(15) A FITTEL integrava o grupo de trabalho do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação que negociava o projeto de lei, representada por José Palácio Guimarães Neto. Os demais representantes eram Daniel Herz, diretor de relações institucionais da FENAJ; Carlos Eduardo Zanatta, assessor da bancada federal do Partido dos Trabalhadores; e Murilo César Ramos, professor da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília.

(16) "Les Politiques Nationales de Communications et la Crise des Paradigmes".

(17) Ver ANATEL, Resolução nº 77, de 18/12/98: "Procedimentos de expedição de autorização para realização de experiências com serviços de valor adicionado suportados por sistemas de distribuição de televisão por assinatura e das condições de sua execução". Ver também Federal Communications Commission: Statement of Matthew R. Korn, vice-president of Operations and vice-president of American OnLine Networks to the FCC, January 23, 1997.

(18) Ver Nuria Cunill Grau, **Repensando o Público através da Sociedade - novas formas de gestão pública e representação social**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1998.

(19) "A Introdução da TV a Cabo no Brasil: conceito, origens, análise e perspectivas".

(20) Ver Murilo César Ramos, **Às Margens da Estrada do Futuro - Comunicações, política e tecnologia**. Brasília: Editora da UnB, 1999 (no prelo).

#### Referências Bibliográficas

GRAU, Nuria Cunill. **Repensando o Público através da Sociedade - novas formas de gestão pública e representação social**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1998.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HERZ, Daniel. "A Introdução de Novas Tecnologias de Comunicação no Brasil: tentativas de implementação do serviço de cabodifusão/ Um estudo de caso". Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, 1983 (v. 2).

PINHEIRO, Sávio e BLOIS, Roberto. "A TV a cabo e sua regulamentação". **RNT - Revista Nacional de Telemática**, novembro 92, p. 74 -75.

RAMOS, Murilo César. **Às Margens da Estrada do Futuro - Comunicações, política e tecnologia**. Brasília: Editora da UnB, 1999.

RAMOS, Murilo César e MARTINS, Marcus. "A TV por Assinatura no Brasil: conceito, origens, análise e perspectivas", **Tendências XXI**, Ano I, nº 1, Março de 1996, Lisboa, 105-123 p.

RAMOS, Murilo César. "**A Introdução da TV a cabo no Brasil: rede única, rede pública e participação da sociedade**". Trabalho apresentado no GT Comunicação e Política, durante a III Reunião Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação (COMPOS), realizada em Campinas, São Paulo, de 22 a 26 de agosto de 1994.

RAMOS, Murilo César. "Les Politiques Nationales de Communication e la Crise des Paradigmes", in **L'Amérique et les Amériques**. Por Jacques Zylberberg e François Deméris (Orgs.), p. 136 - 149. Saint-Foy (Québec), Les Presses de L'Université Laval, 1992.

SOUZA, Márcio Vieira de. **As Vozes do Silêncio - o movimento pela democratização da comunicação no Brasil**. Paris/ Florianópolis, Fondation pour le Progrès de l'Homme/Diálogo - Cultura e Comunicação, 1996.

UNESCO. **Um Mundo e Muitas Vozes - Comunicação e Informação em nossa Época**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1983.