

GT Políticas Nacionais de Comunicação - Intercom 95

Universidade de Brasília
Faculdade de Comunicação
Grupo Multidisciplinar de Pesquisa sobre
Políticas de Comunicações e Novas Tecnologias (GCOM)

A TV por Assinatura no Brasil: conceito, origens, análise e perspectivas

*Murilo César Ramos**
(com Marcus Martins**)

1) Introdução.

O objetivo deste trabalho é descrever, e analisar, com a maior clareza possível, o processo de introdução da TV por Assinatura no Brasil, começando por sua conceituação, enquanto serviço de telecomunicações; passando por suas origens internacionais e posterior evolução tecnológica, com a ocupação de mercados complementares, inicialmente, para depois competir diretamente com a TV convencional, aberta; até chegar no caso brasileiro, e seu conturbado histórico político-normativo, responsável pelo paradoxo de só nos dias de hoje, em tempos de *convergência tecnológica e de serviços entre a comunicação de massa, as telecomunicações e a informática*¹, o Brasil estar ingressando no rol dos países com um mercado consolidado ou em consolidação de TV por Assinatura. Do ponto de vista político-normativa, atenção especial é dada ao processo de regulamentação da TV a Cabo, que culminou com a sanção, em 6 de janeiro de 1995, da Lei no. 8.977, resultado de um inédito trabalho de busca de consenso por parte de setores profissionais, empresariais, sindicais e acadêmicos, sob o amparo de segmentos importantes do Congresso Nacional. O trabalho é concluído com uma breve análise sobre as perspectivas da TV por Assinatura no Brasil, nesse cenário de convergência, também caracterizado como cenário das super-rodovias da informação ou da multimídia, enfatizando um movimento ainda incipiente, mas significativo, que já se verifica, de associações e parcerias empresariais. Movimento que deverá se tornar muito mais acelerado e significativo com a flexibilização do monopólio estatal das telecomunicações, podendo desde já se prever uma presença agressiva de capitais internacionais.

¹O termo *comunicações*, no plural, será usado doravante neste trabalho para caracterizar a convergência entre meios de comunicação de massa, telecomunicações e informática.

2) TV por Assinatura: conceito e origens.

Abrindo a trilha proposta para este artigo, é necessário desfazer um pequeno equívoco, mas que tende a ser muito comum: TV por Assinatura não é o mesmo que TV a Cabo. A definição de TV por Assinatura é mais ampla, já que abrange outros meios de distribuição além do cabo (coaxial ou fibra óptica), como o satélite (DBS/DTH) e o espectro radioelétrico, por microondas (UHF e MMDS).²

Mais precisamente, TV por Assinatura, é o serviço de comunicações que oferece a espectadores, através de qualquer um daqueles meios, programas codificados, só passíveis de recepção mediante o pagamento de uma taxa de adesão e assinatura mensal. Um decodificador, acoplado ao aparelho de TV, é que vai permitir a recepção livre do sinal. Portanto, TV a Cabo é *apenas* uma modalidade de TV por Assinatura, na qual o transporte do sinal é feito, aí sim, por uma rede de cabos.

A Televisão por Assinatura, na forma de TV a Cabo, surgiu no fim da década de 1940, nos Estados Unidos, como uma solução técnica para melhorar a qualidade na recepção dos sinais radioelétricos de TV, prejudicada por interferências, sobretudo, em regiões montanhosas. A solução era bem simples: em uma colina instalava-se uma grande antena que captava os sinais televisivos das emissoras convencionais, dirigindo-os a uma pequena estação que ampliava e corrigia suas distorções. A esta estação se ligava um cabo que distribuía os sinais às residências de uma dada comunidade. Por isso, recebeu, na época, a denominação “Community Antenna Television”, ou CATV, ainda hoje utilizada.

A partir daí, passaram a ser vislumbradas novas aplicações, já que as grandes cidades, que também sofriam interferências de sinais causadas pelo grande número de edifícios, começaram a se beneficiar da nova tecnologia. Além disso, “a perspectiva do aumento do número de telespectadores nos Estados Unidos, graças ao novo serviço, tornou as grandes companhias de radiodifusão favoráveis à sua expansão”.³

Com a disseminação das redes de cabo, portanto, começou-se a perceber que suas possibilidades não se limitavam à retransmissão dos

²DBS/DTH: do inglês *Direct Broadcast Satellite/Direct to Home (Radiodifusão Direta por Satélite/Direto ao Lar)*. UHF e MMDS: do inglês *Ultra High Frequency e Multipoint Multichannel Distribution Service (Frequência Ultra Alta e Sistema de Distribuição Multiponto Multicanal)*.

³Daniel 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), p.238.

sinais dos canais convencionais de televisão aberta. Suas aplicações eram potencialmente muito mais amplas: pelo cabo podiam circular além de sinais de rádios AM e FM, novos programas e serviços que seriam, em princípio, gerados localmente. Desse modo, o casamento entre novidades tecnológicas e interesses econômicos transformou a TV a Cabo de um simples recurso técnico naquilo que é, no momento, pelo menos quantitativamente, o mais eficiente meio de disseminação de informação existente.

Hoje, mais ainda, graças a novos avanços tecnológicos, a informação analógica convencional pode ser digitalizada. Isto significa que os sinais analógicos transmitidos, via ar, de uma TV convencional ou de uma emissora de rádio, e os sinais analógicos, transmitidos via fios de cobre, de um sistema telefônico, passaram a ser convertidos em bits, tornando possível seu processamento e armazenamento pelo computador. Com o desenvolvimento de novos meios de transmissão, como a fibra óptica, e com a modernização e adequação de meios mais antigos, por conta principalmente da compressão de sinais digitalizados, o uso potencializado de cabos, microondas e satélites tem multiplicado exponencialmente tanto a disponibilidade de canais quanto o alcance da TV por Assinatura.

Quanto aos outros meios de distribuição de sinais de TV por Assinatura, eles são, como já destacado acima, o DBS/DTH, por satélite, e o MMDS, por microondas. O *Direct Broadcast Satellite*, é provido por satélites dotados de banda C, que transmitem sinais para a recepção direta do público, sendo estes sinais transmitidos para estações em terra colocadas em casas ou outros tipos de edificações. Já o *Direct to Home*, utiliza tecnologia mais moderna, através de sinais digitais emitidos por satélites equipados com a chamada banda Ku, de mais alta potência, para a recepção direta por antenas domésticas de reduzidas dimensões (cerca de 45 cm de diâmetro). O *Multichannel Multipoint Distribution Service* não se utiliza de sinais de satélite, mas sim de frequências de microondas multidirecionais, geradas por uma torre, para a entrega de múltiplos canais a vários pontos distintos.

3) A TV por Assinatura nos Estados Unidos e no Mundo.

Dois acontecimentos, entre o final dos anos 70 e início dos anos 80, deram partida, nos Estados Unidos mas com repercussões em todo o mercado mundial, à transformação no negócio de TV a Cabo:

a) O lançamento, em 1972, para distribuição por satélite, pelo grupo Time-Life, depois Time-Warner - como resultado da fusão de dois gigantes da comunicação norte-americana: o mencionado grupo editorial Time-Life e os estúdios cinematográficos Warner Brothers -, do primeiro programa do *Home Box Office*, ou HBO, constituído de filmes, inclusive lançamentos simultâneos com as salas cinematográficas em todo o país. Cinema em casa, com atualidade e alta qualidade de imagem, sem intervalos comerciais e a um preço compensador quando comparado ao que seria gasto com a ida às salas exibidoras tradicionais: esta foi a primeira grande descoberta dos operadores de TV a Cabo nos Estados Unidos. O HBO estabeleceria, pela primeira vez, a relação de um programador de TV a Cabo com a distribuição por satélite, integrando operações locais de um modo até então inédito, e

b) a transformação, em Atlanta, Georgia, em 1980, de uma pequena estação independente de televisão, operando na frequência UHF, em um canal com 24 horas de notícias, e a distribuição desse programa - *Cable News Network* ou CNN - por satélite, em tempo real, a centenas, e depois milhares de operadores de TV a Cabo.⁴

Assim, do começo até meados da década de 80 a TV a Cabo, nos Estados Unidos, conquistou cerca de 30% da audiência das três grandes redes de TV aberta (ABC, CBS e NBC). A partir daí, surgiria uma nova lógica de mercado, pela qual a ampliação do número de canais faria com que a programação fosse cada vez mais segmentada e especializada, sendo a diversidade, a originalidade e, sobretudo, a presumível identificação com o telespectador, o diferencial para conquistar o consumidor.

Hoje, o mercado norte-americano de TV a Cabo conta com cerca de 60 milhões de assinantes, com uma penetração em mais de 60% dos domicílios com TV (Tabela 1), estando 97% destes já cabeados, ou seja, com infraestrutura de cabos disponível em sua casa (Tabela 2).

Tabela 1: Incidência de Assinaturas de TV a Cabo nos Estados Unidos

⁴Murilo César Ramos. "A Introdução da Televisão a Cabo no Brasil: rede única, rede pública e participação da sociedade", Campinas, 1994, pp. 3-4. Trabalho apresentado na III Reunião Anual da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Comunicação - COMPÓS.

Ano	Domicílios que Assinam TV a Cabo (milhões)	Assinantes (em % dos domicílios cabeados)	Penetração da TV a Cabo (em % dos domicílios com TV)
1990	50,5	59,8	54,8
1991	52,6	60,3	56,5
1992	54,3	61,1	59,0
1993	56,2	62,4	60,4
1994	57,2	62,7	60,7
1995*	59,0	63,8	61,8

Fonte: *Cablevision Blue Book*, NCTA, 1995.

*Estimativa.

Tabela 2: Domicílios Cabeados nos Estados Unidos

Ano	Domicílios com TV (milhões)	Domicílios Cabeados (milhões)	Domicílios Cabeados (em % dos domicílios com TV)
1990	92,1	84,4	91,6
1991	93,1	87,2	93,7
1992	92,1*	88,9	96,5
1993	93,1	90,1	96,8
1994	94,2	91,3	96,9
1995**	95,4	92,5	97,0

Fonte: *Cablevision Blue Book*, NCTA, 1995.

* Revisão baseada no Censo de 1990.

** Estimativa.

Esses números geraram um mercado impressionante, com lucros expressivos. A receita estimada, em 1995, da indústria de TV a Cabo chega a quase US\$ 23 bilhões (Tabela 3). Isto significa que os norte-americanos vão gastar até o fim do ano cerca de US\$ 19,5 bilhões em assinaturas de TV a Cabo (Tabela 4), sendo a publicidade responsável pelos mais de US\$ 3 bilhões restantes.

Tabela 3: Receita das Indústrias de Cabo nos Estados Unidos

Ano	Receita Total (em US\$ bilhões)
1990	17,568
1991	19,196
1992	20,414
1993	21,766
1994	21,880
1995*	22,815

Fonte: *Cablevision Blue Book*, NCTA, 1995.

* Estimativa.

Tabela 4: Gastos com Assinaturas nos Estados Unidos

Ano	Básicas (em US\$ bilhões)	Pagas (em US\$ bilhões)	Total (em US\$ bilhões)
1990	10,674	5,105	15,779
1991	12,224	5,031	17,255
1992	13,261	4,993	18,254
1993	13,974	5,282	19,256
1994	13,400	5,625	19,025
1995*	13,650	5,935	19,585

Fonte: *Cablevision Blue Book*, NCTA, 1995.

*Estimativa.

Atualmente, o mercado norte-americano de TV a Cabo está passando por uma modificação muito mais significativa do que aquela do começo dos anos 80. A convergência tecnológica, de mercados e serviços entre telecomunicações, telefonia, informática e meios de comunicação de massa fez com que tanto as empresas de TV a Cabo quanto as empresas telefônicas regionais - as *Baby Bells* - quisessem umas os mercados das outras. Ou seja, as empresas de TV a Cabo querem fazer telefonia e as empresas telefônicas querem operar TV a Cabo.

Desde a posse de Bill Clinton na presidência dos Estados Unidos, está em discussão no Congresso norte-americano uma ampla revisão do *Communications Act* de 1934, que tem na abertura dos mercados de telefonia regional e de longa distância, e de TV a Cabo, talvez o seu ponto mais central. Depois de ter se arrastado por quase dois anos, com a vitória republicana nas eleições legislativas do ano passado, o andamento da proposta de legislação acabou ganhando velocidade, já tendo sido

aprovados, respectivamente, em julho e agosto de 95, um projeto de lei na Câmara e outro no Senado. A expectativa dos observadores é que até o final deste ano será concluída a compatibilização dos dois projetos, conforme a sistemática legislativa norte-americana.

Assim sendo, é visível o entusiasmo das operadoras de TV a Cabo, já que acreditam levar vantagem sobre as companhias telefônicas locais e regionais. Esta vantagem iria desde a própria estrutura das redes (apesar de uma cada vez mais rápida opticalização, boa parte das redes telefônicas são compostas ainda de pares de fios trançados, com uma capacidade limitada de transmissão de dados, enquanto as redes das operadoras de TV a Cabo são de cabos coaxiais, crescentemente de fibras ópticas, de banda mais larga, capazes de transmitir, sem problemas os sinais telefônicos, além de sinais audiovisuais, com potencial interativo) até o *know-how* na distribuição de programas, muito mais complexa que o serviço de telefonia. Isto explicaria, inclusive, o atual interesse das companhias telefônicas na obtenção de canais de MMDS que, apesar de limitados, servirão de laboratório para a distribuição de vídeo, preparando as *Bells* para a competição cada vez mais próxima. Observa-se, no entanto, que as operadoras de TV a Cabo, nos Estados Unidos, têm tido dificuldades de relacionamento com seus clientes, notadamente por excessos nos preços das assinaturas, sendo melhor aí a imagem das companhias telefônicas.

Enquanto isso, o mercado europeu de TV a Cabo é, em geral, consideravelmente mais modesto se comparado ao mercado norte-americano (ver nas Tabelas 5 e 6 os casos da Alemanha, França e Grã-Bretanha). Isso se dá, entre outros motivos, pela pouca tradição da televisão comercial na Europa, onde é adotada como modelo a TV estatal pública. Entretanto, há países dentro da Europa, como a Bélgica (Tabelas 5 e 6) onde a TV a Cabo tem uma excelente penetração. Tal fato é consequência de características específicas desses países, aí incluídos os escandinavos: pequenos, políglotas e onde os canais dos países vizinhos são facilmente captados pelos cabeçais de suas operadoras de TV a Cabo⁵.

Já na América Latina, o mercado é ainda menos explorado, pelos próprios problemas estruturais de suas economias e pela dificuldade de obtenção de investimentos estrangeiros que o alavanquem. Apesar disso, vários são os especialistas que afirmam ser o mercado latino-americano o mais promissor do mundo, com possibilidades imediatas de uma grande expansão (ver nas Tabelas 5 e 6 os casos da Argentina, Colômbia e México).

⁵Marcel Haag e Hans Schoof. "Telecommunications regulation and cable TV infrastructures in the European Union". *Telecommunications Policy*, 1994, Volume 18, Número 5.

Tabela 5: Domicílios Cabeados e Assinantes na Europa e na América Latina

País	Domicílios com TV (milhões)	Domicílios Cabeados (milhões)	Domicílios que Assinam TV a Cabo (milhões)
Argentina*	9,05	6,50	4,90
Colômbia*	7,10	2,00	0,08
México*	15,10	3,00	2,00
Bélgica**	3,90	3,72	3,59
França*	22,51	5,96	1,62
Alemanha**	37,40	23,21	14,64
Grã-Bretanha*	21,60	4,11	0,90

Fonte: *Facts at a Glance: International Cable*, NCTA, 1995.

* 1995

**1994

Tabela 6: Incidência de Assinaturas na Europa e na América Latina

País	Domicílios que Assinam TV a Cabo (em % dos domicílios cabeados)	Domicílios que Assinam TV a Cabo (em % dos domicílios com TV)
Argentina*	75	54
Colômbia*	4	1
México*	67	13
Bélgica**	96	92
França*	27	7
Alemanha**	63	39
Grã-Bretanha*	22	4

Fonte: *Facts at a Glance: International Cable*, NCTA, 1995.

* 1995

**1994

4) A Introdução da TV por Assinatura no Brasil: antecedentes.⁶

Pode parecer estranho que só em meados da década de 1990 esteja sendo implantado no Brasil o serviço de TV por Assinatura. Porém, mais estranho ainda é saber que a TV por Assinatura no Brasil, especificamente a TV a Cabo, começou a ser fazer presente há pelo menos 20 anos na história das comunicações nacionais.

Durante toda a década de 70, várias foram as tentativas de se implantar no Brasil o que se chamou na época de Cabodifusão (que seria a uma contraposição ao serviço de Radiodifusão, isto é, o rádio e a TV aberta convencional), ou TV por Cabos.

Interesses diversos estavam em jogo, sobretudo os políticos - centrados no Ministério das Comunicações e no Poder Legislativo - e os econômicos, de empresas de equipamentos eletrônicos até as grandes redes de rádio e TV. Assim, tentou-se, como de costume, regulamentar o novo serviço de uma forma obscura, através de Decreto baixado pelo Ministério das Comunicações, que tinha na época como titular o Comandante Euclides Quandt de Oliveira e, como Secretário-Geral, o sr. Rômulo Villar Furtado.

Ou seja, mais uma vez um assunto de fundamental interesse público, com amplas aplicações na área social, iria ser regulamentado completamente à margem de qualquer discussão com entidades da sociedade civil, através de Decreto elaborado por burocratas do Ministério das Comunicações, com o acompanhamento privilegiado de grupos privados de comunicação e de outras indústrias do setor.

Assim, em 1975, um projeto de Decreto foi elaborado, com o fim de regulamentar o Serviço de Cabodifusão. Sua formulação ocorreu, como esperado, da forma mais impermeável possível, já que universidades e sindicatos tentaram participar do debate, apresentando sugestões e fornecendo pareceres técnicos para a otimização da infraestrutura e dos serviços a serem implantados, sem serem ouvidos, ao contrário do que ocorria com os setores empresariais, participantes privilegiados do processo.

⁶As informações aqui usadas sobre os antecedentes regulatórios da TV a Cabo no Brasil foram extraídas de 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).

Atuando desse modo inflexível, o Ministério negou, inclusive, à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (URGS) a implementação de um projeto experimental de redes de cabo coaxial e TV a Cabo na cidade de Venâncio Aires, o que alavancaria a pesquisa e, por conseguinte, toda uma evolução tecnológica nacional para o setor de telecomunicações.

Em reação, setores da sociedade civil, notadamente as escolas de comunicação da Universidade de Brasília e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, além da Associação de Promoção da Cultura⁷, organizaram-se e começaram a tentar passar para a opinião pública toda a intransparência do processo regulatório, divulgando para a sociedade as possibilidades e os benefícios que a TV a Cabo poderia trazer, não só como serviço de entretenimento e informação, mas também como a alavanca para uma série de aplicações, que iam da automação de serviços bancários até a educação à distância.

E, embora os veículos de comunicação de massa, na sua quase totalidade interessados no sigilo de todo o processo, se recusassem a divulgar qualquer informação sobre o assunto, o grupo conseguiu acesso ao **Jornal do Brasil**. A partir de um editorial intitulado “TV Congelada”, o **JB** passou a divulgar o andamento do processo, gerando repercussão tal que valeu uma carta-resposta do presidente da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), almirante Adalberto de Barros Nunes, veiculada em todos os noticiários da Rede Globo no dia 11 de junho de 1975, atacando o jornal e negando a participação de seus afiliados em qualquer ato ilícito junto ao Ministério das Comunicações.⁸

Ao final, depois de um exaustivo processo de disputa, o projeto de Decreto que regulamentaria o Serviço de Cabodifusão no Brasil foi vetado pelo então presidente, General Ernesto Geisel. A justificativa oficial foi que o Presidente “decidiu sustá-lo a fim de evitar importações”⁹, já que o país tentava naquele momento controlar com rigidez sua balança cambial.

Uma batalha fora ganha, mas a guerra não. Em 1979, o novo Ministro das Comunicações, Haroldo Corrêa de Mattos, decidiu, por pressões das indústrias de equipamentos de telecomunicações, que passavam por uma

⁷A Associação de Promoção da Cultura (APC) foi uma entidade de direito privado, criada em maio de 1974, com a finalidade de contribuir para a formação, disseminação e promoção cultural. Teve como principal tema a televisão, por sua importância sócio-político-cultural dentro da vida brasileira. Cf. Herz, D., op. cit., pp. 276-277.

⁸Herz, D., op. cit., pp. 291-293.

⁹Herz, D., op. cit., p. 320.

grave crise originada pela crise do petróleo (limitações ao crédito externo e falta de capital estatal para o investimento), tirar da gaveta o projeto de 1975.

Este novo projeto era, segundo os mesmos críticos de antes, uma “versão piorada” do primeiro, isto é, o propósito de beneficiar grupos privados foi, pelo próprio Ministro, explicitado e, mais do que nunca, existia a intenção de afastar a sociedade de qualquer tipo de diálogo. Inclusive, pelo projeto, o Conselho Nacional de Comunicações, órgão do próprio Ministério, perdera a sua competência original de emitir parecer sobre as outorgas que autorizavam as empresas concessionárias a prestar serviços de TV a Cabo.

Novamente, porém, o grupo que impedira a aprovação do projeto de 1975 levantou-se contra o processo, usando a mesma tática da última batalha. Por meio do **Jornal do Brasil**, conseguiu chamar a atenção de alguns parlamentares, que convocaram o Ministro Haroldo Corrêa de Mattos para prestar esclarecimento à Comissão de Comunicação da Câmara dos Deputados sobre o que pretendia o seu Ministério na regulamentação da Cabodifusão.

O depoimento do Ministro foi elucidativo das intenções governamentais:

1) Haroldo de Mattos defendeu a tese de que o serviço de cabodifusão era análogo à radiodifusão convencional e que não merecia maior interesse, entre outros motivos, por ser um serviço “elitista”;

2) Por envolver uma tecnologia “trivial”, não havia motivos para que as Universidades fizessem pesquisas sobre o serviço de cabodifusão;

3) Considerando o serviço de cabodifusão elitista, o Ministro defendia que não se fizessem investimentos públicos para sua implantação, que deveria, por isso, ser totalmente entregue às empresas privadas;

4) Embora reconhecesse que o futuro implicaria inevitavelmente a evolução dos serviços de cabodifusão para os serviços de telemática (hoje denominada multimídia) - que trariam grandes repercussões sociais - o Ministro defendeu a tese de uma regulamentação “mais simples” para a cabodifusão, deixando a telemática “para depois”.¹⁰

¹⁰Cf. Herz, D., op. cit., pp. 354-359.

Com isto, o Ministro tentou de toda forma subestimar o potencial social da cabodifusão e a capacidade nacional de alcançar, pela via da pesquisa acadêmica, uma tecnologia própria. E, o que é pior, subestimou o papel alavancador que a cabodifusão teria no desenvolvimento das telecomunicações propondo que o Brasil implantasse uma infraestrutura que tenderia a nascer obsoleta, diante do que se prenunciava como a revolução das comunicações ópticas.

Felizmente para as forças de oposição, outra batalha perdida pelo Ministério. Em novembro de 1979, “Haroldo Corrêa de Mattos informou sobre o adiamento da regulamentação do serviço de cabodifusão, que ficaria na dependência da Legislação de Telecomunicações a ser aprovada pelo Congresso”.¹¹

Cerca de seis meses depois, circulou a notícia de que outro projeto de regulamentação do serviço de cabodifusão estava sendo elaborado. Mas, apesar de tramitar por mais de dois anos no Ministério das Comunicações, nada de concreto aconteceu para se normatizar o serviço até 1988.

5) Decreto 95.744, Portaria 250 e a Lei 8.977: a batalha regulatória em nova fase.¹²

No final do governo de José Sarney, por meio da Portaria nº 250/89, de 13/12/89, publicada no Diário Oficial da União no dia 15, era regulamentada a *Distribuição de Sinais de Televisão (DISTV)*, por meios físicos a usuários, por decisão do então ministro das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães. Cerca de dois anos antes, o Ministério das Comunicações, por meio do Decreto nº 95.744, de 23 de fevereiro de 1988, publicado no Diário Oficial da União (DOU) do dia 24, regulamentara o que se denominou *Serviço Especial de Televisão por Assinatura*.

Nessas duas decisões estavam contidas as bases iniciais da política para a constituição no Brasil do até então adiado mercado da **televisão paga**, cuja origem foi acima descrita. Política que, como sempre fora prática no Executivo desde, principalmente, o advento da ditadura, tinha sido traduzida em textos normativos sem qualquer tipo de debate que

¹¹Herz, D., op. cit., p. 377.

¹²As considerações apresentadas neste tópico, assim como nos dois tópicos seguintes, foram extraídas de Murilo César Ramos. “A Introdução da Televisão a Cabo no Brasil: rede única, rede pública e participação da sociedade”, Campinas, 1994, pp. 6-21. Trabalho apresentado na III Reunião Anual da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Comunicação - COMPÓS.

envolvendo mais personagens do que os representantes dos interesses empresariais, seus seguidores políticos e a tecnoburocracia ministerial.

O decreto regulamentando o *Serviço Especial de Televisão por Assinatura (TVA)* era dos dois o documento legal mais significativo, porque já explicitava o fundamento conceitual sobre o qual atuaria o Ministério das Comunicações no tratamento da introdução das chamadas novas tecnologias de comunicações no campo audiovisual. Esta base era a caracterização do serviço como **especial** (Código Brasileiro de Telecomunicações, Lei 4.117, de 27 de agosto de 1962, art. 6º, letra f), ou seja: “relativo a determinados serviços de interesse geral, não abertos à correspondência pública e não incluídos nas definições das alíneas anteriores [Serviços de Segurança, de Múltiplos Destinos, Rural, Privado, de Radiodifusão, de Radioamador], entre os quais: 1) o de sinais horários, o de frequência padrão, o de boletins meteorológicos, o que se destine a fins científicos ou experimentais, o de música funcional, o de radiodeterminação”.

A questão central contida na opção do Ministério pela definição do novo serviço como Especial estava na sua alegada diferença do Serviço de Radiodifusão, que é assim definido (Artigo 6º, letra d): “destinado a ser recebido direta e livremente, compreendendo radiodifusão sonora e televisão”. Em outras palavras: porque a televisão por assinatura estava autorizada a ter o seu sinal codificado, de modo a permitir a cobrança de uma taxa para acesso ao serviço, ela não estava “aberta à correspondência pública” e nem era, como a televisão convencional “destinada a ser recebida direta e livremente” pelo público.

Nesta altura dos sempre deliberadamente tortuosos processos de assentamento de políticas públicas para as comunicações brasileiras, televisão por assinatura referia-se à possibilidade de codificar sinais de UHF, bem como de DBS, conforme se depreende da sua definição no Art. 2º do Decreto 95.744: “*O Serviço Especial de Televisão por Assinatura (TVA) é o serviço de telecomunicações, destinado a distribuir sons e imagens a assinantes, por sinais codificados, mediante a utilização de canais do espectro radioelétrico, permitida, a critério do poder concedente, a utilização parcial sem codificação*”.

A frequência UHF nunca chegou a ser extensivamente usada pela radiodifusão brasileira, dado o seu caráter local resultante da menor abrangência do sinal. O negócio da televisão por assinatura, utilizando o espectro radioelétrico, não tem, também, no UHF, e nem, por enquanto, no sistema DBS, o seu filão principal, já que na TVA o que é mais decisivo do

ponto de vista de ocupação do mercado é a possibilidade de oferta de múltiplos canais, com otimização das frequências. Possibilidade que, como já visto, se dá com extrema facilidade na transmissão de sinais de televisão por cabos, mas que ocorre também, com limitações, no MMDS.

Com relação ao MMDS, tal como já se fizera com a DISTV, que correspondia à implantação disfarçada da TV a Cabo, em 9 de fevereiro de 1994, o Ministério das Comunicações, pela Portaria nº 41, publicada no DOU do dia 10, disfarçou a criação do novo serviço atribuindo “*canais para os sistemas de circuito fechado de televisão com utilização de radioenlace*”, cuja sigla passou a ser *CFTV*.

Assim, nesse emaranhado de siglas retiradas de obscuras portarias e decretos gestados na intimidade da relação privada entre políticos com interesses diretos no negócio, empresários associados direta ou indiretamente a esses interesses e a tecnoburocracia ministerial, estava a base técnico-normativa para profundas alterações estruturais na economia-política dos meios de comunicação de massa no Brasil. Siglas novas dando ares de modernidade aos velhos modos oligárquicos de se fazer política nas comunicações brasileiras.

Mas, paradoxalmente, seria no breve governo de Fernando Collor de Mello que se produziria a primeira grande mudança na estrutura formal, normativa, das comunicações brasileiras desde a ditadura, ao se extinguir o Ministério das Comunicações, incorporando-o, na forma de uma Secretaria Nacional das Comunicações, a um Ministério da Infraestrutura, que somava ainda os antigos Ministérios dos Transportes e das Minas e Energia.

Nos espaços abertos pelas contradições que caracterizariam aquele governo, do discurso ambíguo da campanha eleitoral ao melancólico fim pelo *impeachment* do Chefe do Executivo, a Secretaria Nacional das Comunicações (SNC), em sua nova estrutura, incorporou a figura da **audiência pública**, instrumento de política pública muito comum em países como os Estados Unidos, Canadá, França e Inglaterra, e que consiste num chamamento à sociedade para opinar sobre determinados itens de regulamentação em discussão e elaboração nos órgãos regulatórios correspondentes.

Desta maneira, em junho de 1991, o Diário Oficial da União publicou minuta de portaria da SNC re-regulamentando a *DISTV*, transformando-a em *Serviço Especial de TV a Cabo*, e convidando os interessados a

encaminhar por escrito suas sugestões, ou mesmo levá-las para discussão no momento da audiência.

6) O Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação: novo ator, novos conceitos.

Nos anos 70, no Brasil, na esteira da ampla discussão promovida pela Unesco, desde a década de 50, sobre temas como liberdade de expressão, políticas nacionais de comunicação, e a necessidade de uma nova ordem mundial da informação e da comunicação, entidades sindicais, profissionais e acadêmicas, além de alguns parlamentares, isoladamente, procuravam desenvolver um trabalho articulado pela democratização da comunicação no país. Dos primórdios desse trabalho resultaria, por exemplo, o movimento que, por duas vezes, como aqui relatado, contribuiu para impedir que a televisão a cabo fosse regulamentada sem um maior envolvimento de forças sociais que transcendessem o empresariado.

Assim, no início dos anos 80 foi constituída a **Frente Nacional de Luta pela Democratização da Comunicação**, que se destacaria pelo seu envolvimento na transição política, tendo como momentos mais significativos desse envolvimento as tentativas de contribuir para os programas de governo de partidos políticos, para o governo de Tancredo Neves e, principalmente, para as teses que seriam levadas ao futuro Congresso Constituinte.

Os resultados considerados, em geral, frustrantes para a comunicação na Constituinte provocariam um relativo refluxo da Frente que, no entanto, começaria a ser rearticulada no final da década na forma de um **Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação**, que tinha na Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ), na Federação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Rádio e Televisão (FITERT), na Associação Nacional de Entidades de Artistas e Técnicos de Diversões (ANERT) e na Federação Brasileira de Teatro (FBT) as entidades nacionais que liderariam o processo de sua institucionalização. O Fórum era completado, nesta fase inicial, por comitês regionais em dez estados e no Distrito Federal, aos quais se filiavam mais de uma centena de entidades sindicais, profissionais e acadêmicas.¹³

[A1] Comentário: Página: 14

¹³Documentos sobre a criação e funcionamento da Frente Nacional de Luta por Políticas Democráticas de Comunicação, bem como aqueles referentes à criação e funcionamento recente do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação podem ser encontrados nos arquivos do Laboratório de Políticas de Comunicação e Informação, do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília.

Coube ao Fórum, então, intervir, enquanto instância da sociedade civil, na audiência pública, realizada em 2 de julho de 1991, no Auditório do Ministério da Infraestrutura, em Brasília, ao lado de empresários, representantes de entidades empresariais e, naturalmente, da equipe técnica da SNC que coordenava a inédita reunião. A intervenção do Fórum, sobre uma questão cuja relativa complexidade técnica, aliada à falta de qualquer debate público, inclusive, e particularmente, pelos meios de comunicação, fazia dela conhecimento de poucos, foi exaustivamente preparada, no intervalo de 48 horas, em reuniões de trabalho na Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília e no Sindicato dos Jornalistas do Distrito Federal.

Naquele momento, duas teses principais se impunham e foi em torno delas que giraram as intervenções dos representantes do Fórum na audiência: em primeiro lugar foi criticada a tentativa da Secretaria Nacional das Comunicações de caracterizar a TV a Cabo como **serviço especial** de telecomunicações, não aberto à correspondência pública, passível de ser codificado, similar aos serviços de música funcional, de radiochamada, de boletins meteorológicos, de fins científicos ou experimentais, de sinais horários e de frequência padrão, revelando uma anomalia conceitual. Isto porque a caracterização não levava em conta os enormes impactos econômicos, políticos e culturais que a televisão a cabo ora gerava em todo o mundo, competindo abertamente com a radiodifusão convencional e, portanto, tendo características nítidas de **recepção pública** de um serviço de telecomunicações. O fato de poder ser codificado não era razão necessária, nem suficiente, para caracterizá-lo como serviço especial, não aberto à correspondência pública, já que a codificação era apenas uma imposição política e de mercado e não um imperativo tecnológico.

A segunda tese do Fórum decorria desta primeira: se se tratava de um serviço com características similares à da radiodifusão, sua regulamentação teria que passar necessariamente pelo Congresso Nacional, na forma de uma lei, e não resultar de uma simples, e frágil, portaria, que atribuía a um funcionário de terceiro escalão do poder executivo, o secretário Nacional das Comunicações, a faculdade de decidir quem iria operar televisão a cabo no Brasil.

O impacto imediato das intervenções dos representantes do Fórum foi expressivo, como revelado pela estupefação dos representantes do empresariado lá presentes, bem como das autoridades da SNC¹⁴. O que mais importa destacar neste momento, porém, é a resultante política das

¹⁴A audiência pública foi documentada em vídeo, cuja íntegra está incorporada aos arquivos do Laboratório de Políticas de Comunicação e Informação, da Universidade de Brasília.

intervenções, que consistiu num chamamento pela SNC para uma reunião com o Fórum 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 televisão a cabo. Mercado que, na prática, ainda que de forma incipiente, já começava a tomar forma, com o cabeamento de áreas afluentes em cidades como Curitiba, Belo Horizonte, Florianópolis, Porto Alegre, Campinas, Rio de Janeiro e São Paulo, sem regulamentação adequada e sem uma visão estratégica de longo prazo que a situação certamente requeria.

Eram 102 as autorizações de DISTV concedidas, em geral a empresários independentes, muitos vindo de fora da área da radiodifusão, com expressivo interesse de investidores argentinos e, naturalmente, de fornecedores norte-americanos de equipamentos e infraestrutura. A posição dos grupos dominantes do mercado audiovisual brasileiro, das organizações Roberto Marinho, em particular, parecia ser a de expectativa, muito embora a sua associada gaúcha, a Rede Brasil Sul de Comunicações (RBS), do Grupo Sirotsky, estivesse ativa na área da DISTV.

Desde o início, as formulações políticas do Fórum enfatizaram esse caráter estratégico, já mencionado, da TV a Cabo, enxergando-a não como apenas mais um serviço complementar à televisão convencional, destinado a um reduzido mercado consumidor, de alto poder aquisitivo, disposto a pagar entre US\$ 300 e US\$ 500 pelo direito à assinatura e entre US\$ 30 e US\$ 50 pela assinatura mensal. TV a Cabo era apenas a face mais visível da **cabodifusão**, ou seja, a distribuição de sinais de telecomunicações por uma rede de cabos, coaxiais ou de fibra óptica, 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

telefonía e transmissão de dados às possibilidades mais sofisticadas de comunicação, como, por exemplo, a televisão interativa, embora esta ainda esteja um tanto distante.¹⁵

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 daquela nova - para o Brasil - tecnologia. Assim, já no primeiro documento amplo de política produzido no âmbito do Fórum, para embasar o avanço da negociação pretendida, três conceitos foram avançados: **controle público, desestatização e reprivatização**¹⁶. 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 ao do mundo desenvolvido, notadamente nos 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.

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 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 Gerais¹⁷. 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

¹⁵Secretaria 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.

¹⁶Ibid.

¹⁷Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2.120, de 1991.

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. *Encostado* no 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 emisoras 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 deficiências técnico-conceituais, ainda não muito visíveis até aquele momento, 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 Emisoras de Rádio e Televisão (ABERT); as

Organizações Globo, proprietárias da Globosat, uma modalidade de televisão por assinatura; a TVA Brasil, do Grupo Abril, a principal operadora de televisão por assinatura do país; a Sociedade dos Engenheiros de Telecomunicações; e a Universidade de Brasília.

Essa iniciativa, original na área, punha, no entanto, 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 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 pela sua rede.

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 quando, véspera do ano da revisão constitucional, e da entrada em tramitação de estratégicos pedidos de renovação de concessões de radiodifusão das Organizações Globo, a presidência da Comissão voltou ao veio tradicional do Partido da Frente Liberal, assumida pelo paulista Maluly Neto. Na única reunião que presidiu, no plenário da Comissão, no início de 93, com o grupo informal de assessoramento ampliado, 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.

7) Rede Única, Rede Pública e Participação da Sociedade: propostas e negociações.

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 Fórum 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**, tendo como elemento central a alavancagem das novas redes digitais de banda larga, as “estradas eletrônicas”, fundamentais para a ampliação do acesso da sociedade aos novos meios de comunicação que elas deverão possibilitar.¹⁸

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 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.¹⁹

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, parcialmente abandonados, de **desestatização, reprivatização 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 a questão estratégica

¹⁸ “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.

¹⁹Sávio Pinheiro e Roberto Blois. “A TV a cabo e sua regulamentação”. **RNT - Revista Nacional de Telemática**, novembro 92, pp. 74-75.

central: a infra-estrutura 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 infraestrutura, 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 ópticas 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 atividade²⁰. 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.

Contraditória em sua composição, dominada na prática pelos parceiros Net Brasil, a empresa constituída pela Globo para operar com TV a Cabo; Multicanal, empresa fundada por um empresário vindo da

²⁰Para um panorama do quadro emergente empresarial brasileiro na área de TV por Assinatura, ver “Grandes grupos investem”, *Play TV*, suplemento da revista **Tela Viva**, nº10, maio de 1994.

mineração, Antônio Dias Leite, proprietário da Companhia Mineradora do Amapá; e RBS - embora presidida pelo diretor-superintendente da TVA Brasil, do Grupo Abril, Walter Longo - 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 do Governo Collor, 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.

Conduzida à margem da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática, como também do Ministério das Comunicações, a nova negociação levou as partes em viagem técnica de reconhecimento, em janeiro, ao Rio de Janeiro e a Belo Horizonte, para conhecer as operações de DISTV, respectivamente, da Net Rio, e da TTC/TVC, esta uma empresa independente, e suas relações com a Telerj e a Telemig, visando colher subsídios técnicos, administrativos e políticos capazes de contribuir para o consenso buscado. Consenso que tinha a atravessá-lo, embora nunca de forma muito clara, a revisão constitucional e o futuro do monopólio estatal das telecomunicações brasileiras.

Isto porque, como já visto, a questão da TV a Cabo era apenas a face mais visível de um novo cenário político, econômico e tecnológico que se delineava; o das “estradas eletrônicas” brasileiras, com seu potencial dos novos produtos e serviços previstos para vir na esteira da convergência nas redes dos serviços de sons e imagens, dados e telefonia. Antes, em dezembro, promovido pela Secretaria de Assuntos Estratégicos, da Presidência da República, e pela Faculdade de Comunicação da UnB, um seminário, significativamente intitulado “O Brasil e as Estradas Eletrônicas”, pusera o Fórum, a ABTA e a Telebrás, frente a frente, debatendo suas idéias com representantes de outros órgãos públicos, do próprio empresariado e da comunidade acadêmica.²¹

Em 1994, em 26 de junho, o relator Koyu Iha 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 negociação²² e da ABTA,

²¹Ver Murilo César Ramos. “O Brasil e as Estradas Eletrônicas”. Secretaria de Assuntos Estratégicos, Centro de Estudos Estratégicos, Documento de Trabalho nº 13, junho, 1994.

²²Câmara dos Deputados, Substitutivo ao Projeto de Lei nº 2.120, de 1991.

ficando de fora do acordo final, de um lado, o Sistema Telebrás e, do outro, a Federação Inter-estadual dos Trabalhadores em Telecomunicações²³. 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.

Resolvido 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.

8) A Lei analisada.

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 deverá ser norteada “*por uma política que desenvolva 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 desta política será 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 é atribuída por esta lei ao poder executivo só serão 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 estabelece 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 recebe o nome de “*operadora*”, para atuar por meio de “*um conjunto de equipamentos e instalações que possibilitam a recepção,*

²³A 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.

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 audio-visual*” (Artigo 5º, VII). Quanto aos canais, eles estão 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 só poderá ocorrer na rede de propriedade das operadoras estatais de telecomunicações, com exceção das redes locais de distribuição de sinal de TV, que ligarão as residências dos assinantes às redes estatais. Estas, excepcionalmente, poderão 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 poderá ser utilizada pela operadora estatal de telecomunicações, mediante prévia contratação, sem discriminação (Artigo 5º, XIV, XV, XVI e XVII; Artigos 16º, 17º e 18º).

As concessões serão outorgadas por 15 (quinze) anos, podendo ser renovadas por períodos sucessivos e iguais, dadas exclusivamente a pessoas jurídicas de direito privado que tenham 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, estão 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.

A desvantagem aparente, por conseguinte, do ponto de vista da economia dos meios de comunicações no Brasil, de não de dispor ainda de um mercado de TV a Cabo, já está sendo transformada em vantagem econômica comparativa na medida em que as novas redes físicas de telecomunicações serão de banda larga, com emprego significativa da tecnologia de fibra óptica. A Lei 8.977/95 consagra esta tendência, integrando claramente a TV a Cabo ao Sistema Nacional de Telecomunicações, consolidando o conceito fundamental de **rede única**. Além do mais, a presença do Sistema Telebrás nas negociações, com seu parceiro sindical, a Fittel, foi a vinculação mais segura do tratamento estratégico dado à TV a Cabo, que deixou de ser considerada, como nos primórdios das negociações, quando era ainda predominante a posição da então Secretaria Nacional das Comunicações, apenas um sucedâneo menor da radiodifusão, um serviço especial de telecomunicações não aberto à correspondência pública.

9) O emergente mercado brasileiro de TV por Assinatura: perspectivas.

O mercado brasileiro de TV por Assinatura, até que seja completado o processo de regulamentação da Lei de TV a Cabo, e de discussão de uma, eventual, lei específica para o MMDS, estará amarrado às 102 autorizações de DISTV (Tabela 7) que foram concedidas no início do Governo Collor, com base na Portaria 250 e, às 12 permissões de MMDS (Tabela 8),

normatizadas pela Portaria 43 do Ministério das Comunicações, de 10 de fevereiro de 1994, que transformou, dentro de sua filosofia tortuosa de regulamentação, as “permissionárias do Serviço de Televisão com Utilização de Radioenlace (CFTV)” em concessionárias de TV por Assinatura por meio de microondas.

Tabela 7: Distribuição Nacional das Autorizações de DISTV

Unidade da Federação	Número de Autorizações de DISTV
São Paulo	32
Rio Grande do Sul	24
Santa Catarina	17
Paraná	16
Minas Gerais	5
Rio de Janeiro	2
Goiás	2
Mato Grosso do Sul	2
Distrito Federal	1
Ceará	1
Total	102

Fonte: ABTA

Observação: Há cerca de 60 operações em funcionamento.

Tabela 8: Distribuição Nacional das Permissões de MMDS

Cidade	Número de Permissões de MMDS
São Paulo	2
Porto Alegre	2
Curitiba	2
Rio de Janeiro	1
Brasília	1
Goiânia	1
Belém	1
Fortaleza	1
Recife	1
Total	12

Fonte: ABTA.

Mesmo assim, há um potencial estimado de 7 milhões de assinantes em dez anos no mercado brasileiro de TV por Assinatura, contra os cerca

de 400 mil assinantes atuais. E, segundo cálculos da Associação Brasileira de TV por Assinatura (ABTA), em 1995 serão investidos US\$ 250 milhões apenas pelas empresas operando hoje no mercado de TV por Assinatura. Com a abertura de novas concessões, tanto de TV a Cabo quanto de MMDS, os investimentos, nos próximos três anos, poderão chegar a US\$ 3 bilhões. Hoje há um total de 1.396 solicitações para a exploração do MMDS aguardando decisão no Ministério.

As principais empresas de TV a Cabo no Brasil são a NetBrasil (controlador: Globocabo, do Grupo Roberto Marinho, em associação com os Grupos RBS, da família Sirotsky, e Plimpson, do empresário Antônio Dias Leite); a Multicanal (controladores: Antônio Dias Leite Neto e Companhia de Mineração do Amapá, em associação com a Globocabo) e a RBS (controlador: Grupo Sirotsky, por meio da Cabo Parbs, da DR Globo e da DR Multicanal, sub-holdings das quais participam respectivamente a Net Brasil, a Globocabo e a Multicanal). A principal empresa de MMDS é a TVA (controlador: Grupo Abril, associado ao Chase Manhattan Bank). No que diz respeito aos programadores, isto é, àquelas empresas que fornecem programas para as operadoras, as principais são a Globosat, controlada por Roberto Marinho; a própria TVA; e a HBO, que tem como sócio minoritário o Grupo Abril.²⁴

Mas, apesar da concentração das operadoras e programadoras de TV por Assinatura nas mãos dos grandes e tradicionais grupos de comunicações do Brasil, a tendência, com a expansão do mercado, é a entrada de novos grupos, como ficou evidente quanto do processo de consulta pública para a regulamentação da TV a Cabo, ou mesmo antes, quando o Ministério das Comunicações abriu o processo - que seria depois interrompido por falta de consenso quanto à regulamentação - de futuras outorgas de MMDS. Grupos empresariais como a ABC Algar, de Uberlândia - que produz fibras ópticas em sua subsidiária ABC Xtal, além de ser, por ora, o único concessionário privado de telecomunicações do país, proprietário que é da Companhia de Telefones do Brasil Central, com sede também em Uberlândia -, o Banco Icatu; as Construtoras Norberto Odebrecht e Andrade Gutierrez; o Grupo Itamaraty, do empresário Olacyr de Moraes; o Unibanco: estes são apenas alguns exemplos de novos atores que pretendem entrar no emergente mercado brasileiro de TV por Assinatura. Mais ainda, investidores estrangeiros, como a United International Holding (UIH), em associação com o Banco Icatu, já estão presentes no Brasil. No campo do DTH, o Grupo Abril - que, na TVA tem

²⁴ Esta é apenas uma descrição sintética dos principais grupos operadores e programadores de TV por Assinatura no Brasil, estando longe de esgotar a complexidade das associações e parcerias. Em trabalho posterior deveremos tratar especificamente desta questão.

como sócio o Chase Manhattan Bank, dos Estados Unidos -, está associado à também norte-americana Hughes, ao passo que Roberto Marinho juntou-se recentemente ao mega-empresário das comunicações, Rupert Murdoch, australiano de nascimento, naturalizado norte-americano, sua empresa holding - News Corp. - controlando nos Estados Unidos a Fox que, de um antigo estúdio cinematográfico, transformou-se na terceira rede aberta de televisão dos Estados Unidos, deslocando a venerável CBS para quarto lugar. Mesmo a relativamente infante Multicanal já tem como sócia a empresa Comcast, sexta maior operadora de TV a Cabo norte-americana em número de assinantes.

A presença estrangeira se faz ainda mais significativa, na medida em que se deixa de ver a TV por Assinatura de modo isolado, incorporando-a ao mercado convergente da multimídia, já que todos os grupos nacionais mencionados acima estão envolvidos em parcerias e consórcios para exploração de outros serviços de telecomunicações, como telefonia celular, *paging*, *trunking*, satélites e, uma vez re-regulamentado todo o setor das telecomunicações, tendo em vista a quebra, por emenda constitucional, do monopólio do Sistema Telebrás, esses grupos poderão estar também na comunicação de dados, na telefonia básica e na exploração de redes. Com eles, estarão empresas notórias, como a AT&T, trazendo com ela nomes menos conhecidos entre nós, como Sprint, Bellsouth, Southwestern Bell, TCI, isto só para ficar com empresas norte-americanas. Das europeias, muito provavelmente estaremos em breve ouvindo falar da France Télécom, da Deutsch Telekom, da Telefónica de España, da British Telecom, só para ficar com as maiores e mais conhecidas.

10) Conclusão.

TV por Assinatura, em conclusão, é hoje, no cenário das *comunicações* brasileiras - após décadas de indefinições quanto à sua entrada no mercado nacional - a face mais visível do que chamamos aqui de *convergência*, e que é chamado também, em outras circunstâncias de *multimídia* ou *super-estradas da informação*. Face mais visível porque, ao contrário, por exemplo, da Internet - fenômeno mundial de comunicações, não abordado neste trabalho²⁵ -, a TV por Assinatura já está, e estará cada vez mais, presente nos lares de um público totalmente habituado ao consumo de sua informações, que lhe chega como entretenimento,

²⁵A Internet que, por décadas, ficou restrita ao uso acadêmico-científica, é hoje presença quase diária nos meios de comunicação de massa no Brasil, e no resto do mundo, mas seus impactos sociais, econômicos, políticos e culturais ainda são difíceis de se avaliar, dado o caráter incipiente de seu uso público e/ou comercial, isto é, fora dos campus universitários e centros de pesquisa.

jornalismo e propaganda. Suas redes de fibra óptica abrem a possibilidade de um número virtualmente infinito de canais para distribuição de informação, nos levando, em intervalos de tempo cada vez menores, da escassez à abundância. Redes que se fundirão com outras hoje ainda dedicadas exclusivamente à telefonia e à comunicação de dados, bem como às redes de computadores, das quais a já mencionada Internet é, por sua vez, o exemplo mais notório, produzindo potenciais grandes transformações nos processos de produção e disseminação de informação à sociedade. No Brasil, a TV a Cabo, o serviço que ainda domina a TV por Assinatura, foi capaz de gerar, depois da sua acidentada história inicial, um processo largamente democrático de regulamentação, resultando em uma legislação moderna e que contempla princípios fundamentais de controle e acesso público. A regulamentação da TV a Cabo foi, no entanto, apenas um momento de um processo que se anuncia como muito mais longo e, politicamente, mais complicado: a re-regulamentação das comunicações brasileiras, preparando-as para as fusões, associações e parcerias empresariais, que poderão comprometer nossa frágil democracia, caso não sejam acompanhadas das salvaguardas necessárias de controle e acesso público, a exemplo do que ocorreu com a Lei do Serviço de TV a Cabo. Assim, se pela ótica das empresas e do mercado, a TV por Assinatura pode ser vista como oferecendo perspectivas estimulantes para seus operadores e investidores, pela ótica dos cidadãos e da democracia essas perspectivas vão estar dependentes de uma participação cada vez mais intensa da sociedade em todas as etapas presentes e futuras da implantação entre nós desta e de todas as demais, assim chamadas, novas tecnologias. Tarefa que, de difícil, não pode se tornar impossível.

**Murilo César Ramos* é Professor Adjunto da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, onde coordena o *Grupo Multidisciplinar de Pesquisa sobre Políticas de Comunicações e Novas Tecnologias (GCOM)*. É também diretor da *ECCO - Estudos e Consultoria de Comunicações*.

***Marcus Martins* é bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília e atualmente cursa Direito na mesma Instituição. É pesquisador da *ECCO - Estudos e Consultoria de Comunicações*.

