UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO E CULTURA CONTEMPORÂNEAS

GRAÇA PENHA NASCIMENTO ROSSETTO

O RECORTE DO TEMPO PELOS ACONTECIMENTOS:
UMA PERIODIZAÇÃO DA CABODIFUSÃO NO BRASIL

Salvador
2008

Biblioteca Anísio Teixeira – Faculdade de Educação / UFBA

R829 Rossetto, Graça Penha Nascimento.
O recorte do tempo pelos acontecimentos: uma periodização da cabodifusão no Brasil / Graça Penha Nascimento Rossetto. - 2008.
195 f.

Orientador: Prof. Dr. Othon Fernando Jambeiro.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Comunicação, 2008.

1. Televisão a cabo – História - Periodização. 2. Televisão – Brasil - História. 3. Política de Comunicação. I. Jambeiro, Othon Fernando. II. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Comunicação. III. Título.

CDD 384.5550981 – 22.ed.

GRAÇA PENHA NASCIMENTO ROSSETTO

O RECORTE DO TEMPO PELOS ACONTECIMENTOS:
UMA PERIODIZAÇÃO DA CABODIFUSÃO NO BRASIL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Comunicação.

Orientador: Prof. Dr. Othon Fernando Jambeiro

Salvador
2008

A meus pais

AGRADECIMENTOS

– Ao Prof. Dr. Othon Jambeiro, pelo seu acompanhamento como orientador, inspirando e transmitindo confiança, liberdade e ensinamentos, os quais levaram-me a descobrir a importância da abordagem histórica nesta pesquisa.

– Ao Prof. Dr. Wilson Gomes, pelo período em que me recebeu no seu grupo de pesquisa, oportunidade única de acesso a um novo tipo de conhecimento e contato com uma até então desconhecida forma de trabalho.

– Aos colegas do grupo de pesquisa em Comunicação, Internet e Democracia e do Grupo de Estudos de Políticas de Informação, Cultura e Comunicações, que contribuíram para o amadurecimento da pesquisa e da própria pesquisadora.

– Aos professores e funcionários da Faculdade de Comunicação (Facom), da Universidade Federal da Bahia (UFBA), representados pelos coordenadores de ontem e hoje, respectivamente os Profs. Drs. Jeder Janotti e José Benjamim Picado, pelo ambiente de estudo viabilizado e as disciplinas oferecidas.

– Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pela concessão de uma bolsa para o período de estudos em Salvador.

– A todos os colegas da Facom, com os quais convivi nas disciplinas e fora delas, representados pelos amigos Fernanda Carrera (por toda emoção e o acarajé no pratinho), Luciana Xavier (pelo Pelourinho) e Jamil Marques (pela ajuda com a política e pelos papos sobre a vida).

– A Thiago, pelo carinho, apoio e compreensão. Por todos os momentos em que esteve presente e disposto a contribuir para a realização deste trabalho, seja com a leitura de um artigo, seja com os almoços e jantares deliciosos ou com uma palavra de conforto para um momento de angústia.

– A todos os entrevistados, pela disponibilidade e pelas informações fornecidas, que tanto contribuíram para o enriquecimento deste estudo.

– Aos amigos Karol e Paulo Mario que me acolheram e orientaram durante as viagens para a realização das entrevistas.

– A meus pais, a quem amo, respeito e admiro, pelo amor e apoio sem limites.

– Enfim, a Deus, por todos os caminhos que me fez percorrer e por neles haver colocado tantas pessoas boas e amigas, com as quais posso contar e agradecer em espaços como este.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 11
1.1 OBJETO 11
1.2 JUSTIFICATIVA 17
1.3 OBJETIVO 19
1.4 METODOLOGIA 19
1.5 ORGANIZAÇÃO DOS CAPÍTULOS 21

2 ASPECTOS CONCEITUAIS 23
2.1 O TEMPO NA HISTÓRIA 23
2.2 A PERIODIZAÇÃO NA COMUNICAÇÃO 30
2.2.1 Ferrareto e as Seis Fases do Rádio Brasileiro 30
2.2.2 As Três Revoluções da Televisão de Eli Noam 31
2.2.3 Capparelli: de sua "Comunicação de Massa sem Massa" à "Periodização nos Estudos de Televisão" 33
2.2.4 O Mercado Brasileiro de Televisão por César Bolaño 35
2.2.5 As Duas Fases da Televisão de Marcondes Filho 36
2.2.6 Do Elitismo à Convergência de Sérgio Mattos 38
2.2.7 Brittos e os Três Períodos da TV Paga Brasileira 40
2.3 CONCLUSÕES 43

3 CONTEXTUALIZAÇÃO 44
3.1 AS TRANSFORMAÇÕES DO MUNDO DURANTE OS SÉCULOS 44
3.1.1 Globalização 45
3.1.2 A Sociedade da Informação (SI) 46
3.1.2.1 Mudanças Técnicas 51
3.1.2.2 Mudanças Econômicas 53
3.1.2.3 Mudanças Ocupacionais, Culturais e Espaciais 54
3.1.2.4 Mudanças Políticas 55
3.2 CONVERGÊNCIA: O CABO COMO SERVIÇO DE TELECOMUNICAÇÃO NA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO 59
3.2.1 As Telecomunicações no mundo 60

3.2.2 A Radiodifusão 65
3.2.3 A Cabodifusão no Brasil e no Mundo 65
3.2.3.1 Os Primeiros Sinais 65
3.2.3.2 A Difusão pelo Mundo 69
3.2.3.3 A Cabodifusão no Brasil 70
3.3 CONCLUSÕES 73

4 O MODELO DE NEGÓCIO 75
4.1 CONJUNTURA 75
4.2 O MODELO DE NEGÓCIO 76
4.3 O DESENVOLVIMENTO 79
4.3.1 Órgãos Importantes 79
4.3.2 Os Números do Desenvolvimento 82
4.4 A REVISÃO DO MODELO 95
4.5 CONCLUSÕES 98

5 A RELAÇÃO COM O ESTADO 101
5.1 O PROCESSO DE FORMULAÇÃO GERAL 102
5.2 A RELAÇÃO COM O ESTADO 104
5.2.1 A Lei 104
5.2.2 Órgão Competente 104
5.2.3 Processo de Concessão e Renovação 105
5.2.3.1 Transferência de Concessão 107
5.2.3.2 Renovação da Concessão 107
5.2.4 Direitos e Deveres 107
5.2.4.1 Das Operadoras 107
5.2.4.2 Dos Assinantes 108
5.2.5 TRIBUTAÇÃO 108
5.2.6 FISCALIZAÇÃO 109
5.3 A RESPOSTA DA SOCIEDADE 109
5.3.1 Ouvidoria 109
5.3.2 Audiências e Consultas Públicas 113
5.4 A LEI DO CABO COMO POLÍTICA PÚBLICA 114

5.4.1 Formulação e Implementação 114
5.4.2 Avaliação 116
5.5 CONCLUSÕES 117

6 PERIODIZAÇÃO 119
6.1 FASE DA ANARQUIA REGULATÓRIA (1958-1988) 124
6.2 FASE DA CONSTRUÇÃO DO MARCO REGULATÓRIO (1989-1994) 133
6.3 FASE DA IMPLANTAÇÃO DO NOVO MARCO REGULATÓRIO DAS TELECOMUNICAÇÕES (1995-1999) 143
6.4 FASE DA CONVERGÊNCIA E INDEFINIÇÃO REGULATÓRIA (2000 - - - -) 149
6.4.1 Os Diferentes PL 29/2007 154
6.4.1.1 O Projeto Inicial: em defesa das teles 154
6.4.1.2 O Primeiro Substitutivo 156
6.4.1.3 O Segundo Substitutivo e o Polêmico art. 9 158
6.4.1.4 O Terceiro Substitutivo 159
6.4.1.5 O Quarto Substitutivo 160
6.4.1.6 O Primeiro Substitutivo da CCTCI 164
6.5 CONCLUSÕES 171

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS 178

REFERÊNCIAS 186

RESUMO

Este trabalho apresenta uma periodização da cabodifusão brasileira, fundamentada em aspectos conceituais da História e baseada em estudos semelhantes da Comunicação. O relato histórico aqui apresentado oferece visões sobre as circunstâncias políticas, econômicas e tecnológicas que cercavam o objeto desta pesquisa, durante o período analisado. A metodologia utilizada baseou-se em levantamento histórico, bibliográfico e documental, além de entrevistas e da formulação de um modelo sistemático de análise para o recorte dos acontecimentos e formação dos períodos. As razões que justificam esta pesquisa vão desde a importância da tecnologia até as mudanças por ela proporcionadas nas Comunicações e na contemporaneidade. Sua contribuição pretende estar na criação da própria periodização, através da utilização das bases históricas para compreensão do fenômeno. O tempo de desenvolvimento da cabodifusão foi medido através de acontecimentos e, por fim, dividido em quatro fases. As conclusões dão conta de um serviço baseado num modelo de negócio convergente e repleto de possibilidades que devem se concretizar a partir da definição de seu novo marco regulatório.

Palavras-chave: cabodifusão, periodização, política de comunicação.

ABSTRACT

This work presents a periodization of brazilian cabledifusion based on conceptual aspects of the History and based on similar studies of Communication. The historical report presented here provides an ample view on the political, economic and tecnological circunstances which surround the object of this research during the period examined by the study. The methodology used was based on a bibliographical, historical and documentary survey, in addition to interviews and the formulation of a model for the systematic analysis of the events cut and periods formation. The reasons that justify this research range between the importance of technology and the changes it offered in communications and contemporaneity.Its contribution is intended to be the creation of the periodization by using the historical basis to comprehend the phenomenon. The cabledifusion time of development was measured throgh events and finally divided into four phases. The findings give account of a service based on a convergent bussiness model full of opportunities that should be achieved from the definition of the new regulatory framework.

Keywords: cabledifusion, periodization, communication policy.

1 INTRODUÇÃO

> Um dos aspectos mais difíceis de trabalhar em um objeto de pesquisa, em ciências sociais, no âmbito de sua *estrutura* é o fato de que a *conjuntura* está em constante conspiração para que o pesquisador seja atraído constantemente pelo seu imediatismo. Parece um jogo de conquista, um canto de sereia [...]. (REBOUÇAS, 2002).

Tentando fugir do imediatismo traiçoeiro, este estudo se propôs a apresentar o imediato e todas as suas circunstâncias anteriores. Especificamente tratando da cabodifusão no Brasil, a pesquisa a seguir faz um relato histórico periodizado de um objeto que há mais de três décadas tem sua estrutura fortemente influenciada pela mutante conjuntura da pós-modernidade. Um trabalho árduo na tarefa de identificar tantos movimentos, mas prazeroso pela quantidade de informação disponível e passível de ser utilizada.

1.1 OBJETO

Com a ingenuidade e pretensão de grande parte dos projetos de pesquisa, o problema inicial deste trabalho esteve materializado pela questão: *TV por assinatura no Brasil: o que não deu certo?* A partir desta inquietação, buscou-se organizar mecanismos sistematizados que tornassem capaz a exploração do tema de forma a dar indícios para as razões de seus problemas mais atuais. Assim, optou-se pela tecnologia mais desenvolvida, tanto no que se refere à penetração, quanto no que se relaciona com possibilidades técnicas; do ponto de vista do mercado e do ponto de vista da sociedade, ou seja, o serviço de transmissão a cabo. A esses predicados ainda soma-se o fato de esse ser o único serviço de telecomunicações que conta com uma legislação dedicada exclusivamente a ele.

Só para que se faça claramente entender, televisão por assinatura compreende todos os modos de transmissão de sinais de televisão oferecidos sob a condição de pagamento, a

exemplo do UHF[1] codificado, também conhecido como Serviço Especial de TV por Assinatura, MMDS[2], DTH[3] e TV a cabo.

Exatamente pelas possibilidades que fundamentaram a escolha desta tecnologia, quando se fala em televisão a cabo atualmente, não se pode deixar de lembrar de alguns serviços a ela agregados, oferecidos pelas operadoras: Internet banda larga e telefonia, os chamados serviços de valor adicionado. Considerando a presença cada vez maior desses serviços na vida dos assinantes de cabo e o caráter convergente da sociedade contemporânea, passou-se a pensar não só na televisão, mas na cabodifusão como tecnologia de transmissão de dados pelo meio físico cabo. Assim chegou-se ao tema cabodifusão no Brasil.

Mais do que somente um nome, a cabodifusão é hoje uma realidade. Realidade que movimenta milhões de reais e atualmente começa a dar sinais de crescimento, depois de um longo período de estagnação. Ademais, o tema volta fortemente à pauta nacional e ao Congresso na discussão de um novo marco regulatório para o setor de televisão paga.

Assim, buscando entender as razões de um aparente "fracasso" e tendo em mente a necessidade de visualizar a tecnologia como um todo, pareceu lógico estudar melhor a sua trajetória: debruçar-se exclusivamente na história da cabodifusão no Brasil, considerando cada movimento, cada fato importante, isolado ou não, para perceber se o mercado é ou não exitoso. Se por mais que os números comprovassem que o negócio não tivera sucesso, as boas previsões contraditas faziam somente parte de uma visão equivocada, divulgada com a chegada da tecnologia no Brasil. A pergunta passou a ser: - A cabodifusão deu certo no Brasil?

Com base nesta nova dúvida, foi assimilada a importância de se fazer uma periodização, reunindo acontecimentos comuns e organizando-os por fases, criando uma história sistematizada para a cabodifusão no país.

No entanto, no decorrer da pesquisa, a pergunta se o negócio havia ou não dado certo passa a ser secundária e o problema se configura em traçar o desenvolvimento desta tecnologia. Sem a pretensão de responder a então nova questão, o objeto concretizou-se na cabodifusão em si, sendo o problema centrado na trajetória histórica dessa tecnologia com o passar dos anos.

---

[1] Do inglês: *Ultra High Freqüency*, freqüência ultra-alta, compreendendo os canais de 14 a 69 utilizados por emissoras abertas e fechadas.

[2] Do inglês: *Multichannel Multipoint Distribution* ou Distribuição por Multiponto Multicanal. Semelhante ao sistema de cabos, a diferença está no fato de que não há cabodifusão e os sinais chegam ao assinante por uma antena parabólica. A programadora envia o sinal ao satélite e esse retorna à Terra passando pelo *headend* de MMDS, que codifica os sinais e os distribui pelo ar através de microondas.

[3] Do inglês: *Direct to Home* ou Direto para Casa.

Neste caso, trajetória histórica deve ser entendida como todos os acontecimentos que fizeram parte do objeto ou de alguma forma o influenciaram. Isso inclui, obviamente, acontecimentos históricos de outra natureza, sobretudo políticos, econômicos e sociais.

Portanto, o objeto da pesquisa é a cabodifusão. Mas, afinal, de que se trata? Tecnicamente, nada mais é do que a transmissão de dados, voz, texto e imagens através de cabos coaxiais e/ou de fibra ótica. Economicamente, é uma área de reprodução de capital em desenvolvimento no país, que agora recebe atenção redobrada graças às inovações técnicas e às tecnologias mais recentes. Do ponto de vista social, é, ou pelo menos deveria ser, um meio alternativo à transmissão e troca de informações, com especial atenção dada ao conteúdo disseminado, ele, no caso da televisão. Ainda sobre este caso específico, é vista como possibilidade alternativa de informação e entretenimento, meio de escoamento, divulgação e fortalecimento da cultura nacional. Politicamente, é também - ou deveria ser - uma ferramenta do que se convencionou chamar fortalecimento da cultura nacional; mas é, antes disso e certamente, motivo de lutas, acordos, brigas e forte jogo de interesses, fomentado por suas possibilidades econômicas.

Atualmente, a cabodifusão é entendida de todas essas formas, mas muito mais considerada pelo seu ponto de vista de econômico. Não por acaso, o assunto voltou à pauta nacional, sob a condição da rediscussão de seus marcos regulatórios.

A chegada desta tecnologia no Brasil poderia ter ocorrido pelo menos 15 anos antes, o que só não se concretizou devido à pressão política e econômica de empresas da área de equipamento e das grandes redes de televisão aberta, à época dos governos militares.

Depois de alguns movimentos ilegítimos de regulação e de denunciadas suas articulações, a negociação passou a se dar por uma regulamentação justa, com a entrada da representação da sociedade civil.

Discussões abertas e a portas fechadas, intervenções políticas, admissões e demissões no governo, fizeram parte de anos de batalha legal para regulamentação da cabodifusão. O resultado da negociação é um documento que destoa da tradição brasileira de parceria entre dois únicos atores - Estado e empresariado -, por isso trazendo inovações de interesse social, como a idéia de canais de acesso público e institucional, e os conceitos de desestatização, reprivatização e controle público.

Talvez mais do que os canais de acesso público, esses conceitos são essenciais para entender o que a representação da sociedade civil reivindicava e que, por sua vez, dava um caráter mais democrático à regulação do serviço. A verdade é que a questão que se discutia era o modelo de negócio e, a partir daí, sempre foi fundamental o ponto de quem dominaria a

infra-estrutura, ou seja, as redes. O governo aspirava ao monopólio estatal, enquanto as empresas, à propriedade privada. A grande dificuldade estava em equacionar esses interesses.

Preocupada com o que quaisquer dessas concentrações poderiam significar para o público consumidor, a representação civil estabeleceu os seguintes conceitos: reprivatização, desestatização e controle público. A eles, respectivamente, associavam-se a necessidade de destacar o interesse público como ponto de partida para introdução da nova tecnologia, a retirada do monopólio das mãos do Estado (que já detinha plenos controles sobre as telecomunicações) e a manifestação do interesse público naquele serviço.

De acordo com Murilo Ramos, naquele momento, os conceitos tinham muito mais "o sentido político" (informação verbal[4]). A desestatização estava especificamente ligada à desestatização da rede da Telebrás, já que se considerava que, naquele caso, o monopólio estatal já havia "cumprido a sua função". O pesquisador ainda acrescentou:

> Vai ser privatizada, porque se dizia o seguinte, nós vamos reprivatizar, ou seja, regulamentar sobre o controle público, que essa que é a grande novidade conceitual, ou seja, o privado não é só uma mera privatização que eu vou ser o dono da minha rede como aconteceu com a Telebrás depois. Até hoje não se consegue fazer funcionar o chamado *unbundling*, que é a desagregação de rede na telefonia local, não consegue. A Anatel regulamenta e não consegue. A lei de TV a cabo já fez a rede desagregada. Infelizmente as regulamentações não aconteceram com a força que a gente esperava porque o serviço não se desenvolveu como a gente esperava, mas a rede nasceu desagregada. Então assim não era só uma mera privatização, ela tinha que ser reprivatizada no sentido de que ela já tinha sido privatizada no passado ia ser reprivatizada agora, mas sobre controle público, ou seja, era aquela idéia de que a rede pode ser de propriedade privada, mas o estatuto dela é um estatuto público, ou seja, ela é uma rede aberta a quem quiser ter acesso a ela. (informação verbal[5]).

Dessa forma se estruturou o negócio. Apesar de tratar de televisão a cabo, a Lei 8.977/95 fala de rede única e rede pública justamente porque agrupava as redes de TV a cabo, não obstante serem redes construídas por agentes privados, mas de modo a serem incorporadas ao sistema brasileiro de telecomunicações, podendo prever outros serviços.

> O que nós dissemos? A TV a cabo pode permitir que uma rede seja construída, de banda larga, por privados, com estatuto de rede pública e única porque integrava o sistema brasileiro de telecomunicações [...] fazer telefonia, serviços de valor adicionado, vídeo texto, home banking, etc. A gente tinha uma idéia difusa do que ia acontecer a partir dos anos 90 com a Internet. [...] O que existia era a metáfora da *super information highways*, era aquele projeto do Al Gore nos Estados Unidos [...]. Então a gente fez a conexão conceitual entre o projeto das *super information highways* do Al Gore, das super estradas

[4] Informação fornecida em entrevista à pesquisadora em Brasília, em 22 de novembro de 2007.
[5] Idem.

> da informação, com essas redes que iam ser feitas para fazer TV a cabo, mas poderiam ser aproveitadas pela sociedade brasileira pra oferecer outros serviços, só que esses outros serviços além de telefonia, ninguém sabia direito. (informação verbal[6]).

Em linhas gerais, portanto, a cadeia produtiva do negócio ficou dividida em programação, distribuição e operação, atividades que se diferenciam bastante e serão detalhadas no decorrer do trabalho.

Com essa estrutura de funcionamento, o mercado de televisão a cabo ficou regulamentado a partir de 1995. Mais tarde, em 1999, foi lançado o Regulamento 190, dispondo sobre o uso das redes de serviço de comunicação de massa por assinatura para provimento de serviços de valor adicionado: Internet e telefonia.

Resguardado até hoje pela Lei 8.977/95, pelo seu regulamento, pela norma 13/96 e pelo Regulamento 190/99, a cabodifusão desenvolveu-se até atingir os seguintes números: aproximadamente 3 milhões de assinantes de televisão[7]; 1,4 milhão de assinantes de Internet banda larga[8]; 1 milhão de assinantes de Voip (o serviço de telefonia via protocolo IP)[9] e um faturamento de aproximadamente um bilhão de reais[10].

Além disso, a novidade que tem movimentado o setor atualmente está na discussão do novo marco regulatório para a televisão por assinatura. Desde o início de 2007, tem tramitado na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 29, de autoria do deputado Paulo Bornhausen (DEM-SC), que prevê uma reformulação completa para a legislação do setor. A partir de então o projeto já passou por algumas Comissões, tendo sido aprovado no final daquele ano pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, com várias alterações. Neste caso, é necessário evidenciar que, da forma como caminham as negociações, a lei do cabo será revogada e teremos uma só legislação para todas as tecnologias de televisão paga. Além disso, as empresas de telecomunicações provavelmente entrarão no mercado, mas como operadoras e não programadoras[11] de conteúdo. Sobre o conteúdo, tem se tentado estabelecer limites à produção internacional, através da instituição de cotas de programação e distribuição de conteúdo nacional.

---

[6] Informação fornecida em entrevista à pesquisadora, em Brasília, em 22 de novembro de 2007.
[7] www.abta.com.br
[8] Idem.
[9] De acordo com o estudo *Brazil Telecom Services Database* publicada pela IDC em dezembro de 2007 (http://www.tiinside.com.br/Filtro.asp?C=265&ID=83544).
[10] www.abta.com.br
[11] Na cadeia produtiva da televisão paga, as programadoras são responsáveis pela compra e comercialização de conteúdo; já as operadoras oferecem os serviços, fazendo a ponte com o assinante. Para mais detalhes, vide dados no capítulo III, sobre o modelo de negócio.

É importante também relatar que essa movimentação tem mobilizado novamente alguns setores interessados da sociedade. Diferentemente daquele período anterior a 95 e remontando a tempos anteriores à televisão paga, quem negocia agora é o Estado e o empresariado. Nenhuma entidade representante da sociedade civil tem feito parte do diálogo de forma ativa ou sistemática.

Vale lembrar que, no Brasil, a ligação Estado-empresários remonta ao período inicial da industrialização - a Revolução de 30 - muito antes da consolidação das indústrias midiáticas. Por isso, o processo de regulamentação da lei do cabo foi exceção, e não regra, na elaboração de políticas públicas nacionais, contando ineditamente com a participação civil na sua elaboração. Agora a regra volta à tona.

Nessa nova batalha, não é fácil entender ou aceitar a não-participação civil, mas é simples perceber da onde vem o interesse da classe empresária e a disponibilidade do Estado em negociar (isso sem considerar qualquer interesse particular de qualquer empresa e/ou parlamentar).

A disponibilidade do Estado vem de um novo tipo de posicionamento, assumido com as mudanças neoliberais. De acordo com Brittos (199-]), na nova economia, o Estado se modifica, deixando de atuar como ente viabilizador de infra-estrutura material para ingresso e continuidade empresariais.

> Acontece que o desenvolvimento da atividade empresarial, em não poucos casos, requer infra-estrutura, o que vinha sendo suprido pelo Estado, no Brasil, desde os anos 30, ante a falta de recursos do capital privado. Hoje os conglomerados e as alianças transnacionais suprem a montagem estatal da infra-estrutura física, mas seguem necessitando de legislação favorável. Isso requer articulação de benefícios junto ao Estado, a qual muitas vezes não é aberta. (BRITTOS, [199-]).

A afirmação pode não ser válida para outras estruturas, como energia ou construção de estradas, mas para telecomunicações certamente o é.

A globalização traz em si a reestruturação do Estado que, de intervencionista, produtor de bens e serviços e controlador da economia, passa a ser um ator que transfere ao mercado grande parte de suas responsabilidades. Desta forma, ele não deixa de agir ou negociar, somente modifica sua forma de atuação.

1.2 JUSTIFICATIVA

Esta pesquisa nasceu de uma inquietação pessoal sobre o negócio televisão por assinatura no Brasil. Presente no cotidiano da maioria da população brasileira, a televisão é hoje o grande veículo de massa responsável pela informação e entretenimento dos brasileiros. A TV por assinatura, segmento desse meio de comunicação, foi implantada no país com objetivos que atendiam tanto à população, quanto aos índices do mercado. No entanto, depois de anos de serviço prestado, foi possível verificar, através de estudos e pesquisas publicadas, a ineficiência econômica do negócio. Diante dessa realidade e da pouca exploração de tema tão atual, surgiu o interesse em pesquisá-lo.

Depois de realizar um estudo sobre o estado-da-arte da televisão por assinatura no país, verificou-se que, dentre as 187 publicações encontradas (ROSSETTO, 2004), nenhuma realizou essa abordagem. Diante de expressiva quantidade de trabalhos sobre o tema, conclui-se que essa seja uma das lacunas nos estudos relativos a essa tecnologia. Além disso, se a TV paga gerou tantas publicações, em especial dedicando seus primeiros anos ao estudo das novas tecnologias e às suas possibilidades gerais, e depois à economia política do setor, considerou-se necessário buscar entender algumas razões da sua estagnação e posterior desenvolvimento.

Desta forma, as razões que justificam esta pesquisa variam entre a importância da indústria de cabodifusão brasileira e a oportunidade de observar todo seu percurso evolutivo, desde as condições iniciais, até as possibilidades mais atuais.

Diante desta oportunidade, é ainda preciso acrescentar que tanto o negócio, como a tecnologia que lhe dá suporte, está inserido num contexto bem mais amplo de convergência e, ao mesmo tempo, pluralidade. É devido a esse contexto de globalização e neoliberalismo que se justifica, então, a relação com o Programa de Pós-graduação em que a pesquisa foi desenvolvida.

Visando a compreender essa ainda emergente tecnologia de cabos, bem como as formações econômicas, políticas e socioculturais por ela viabilizadas, entende-se que o campo se relaciona com a cibercultura, oferecendo de alguma forma estudos sobre os impactos comunicacionais da tecnologia na contemporaneidade.

É na contemporaneidade que, segundo Tapscott (1995 apud DUCLÓS, 1998, p.16), surge a nova economia, em que o setor dominante é criado pela convergência das indústrias de informática, comunicações e produtores de conteúdo. Essas indústrias, por sua vez,

proverão a infra-estrutura a partir da qual todos os outros setores gerarão riqueza. É a chamada *information superhighway*.

A metáfora foi apresentada pelo ex-vice-presidente norte-americano Al Gore, quando introduziu na agenda política e econômica de seu país o tema das redes digitais de faixa larga, alta capacidade e velocidade, montadas com cabos de fibra ótica, capazes de integrar voz, textos, dados e imagens. Elas dizem respeito a uma "estrada" por onde grandes quantidades de informação digital podem trafegar.

A importância crescente e vital desta infra-estrutura de telemática, inserida na cibercultura e relacionada à cabodifusão, legitima tanto sua inserção no contexto do Programa, como sua importância como pesquisa em si mesma.

Considerando somente um ponto de vista técnico, é a largura de faixa, ou banda[12], que garante a qualidade na prestação de serviço de telecomunicações. A isso se soma o fato de que é no cabo que estão as maiores larguras de faixa existentes. (informação verbal[13]).

> Essas redes estão na faixa de 750Mhz, usando as compreensões imagina a quantidade de canais que você pode mandar ali dentro e a quantidade de comunicação e que tipo de comunicação. Por isso que eu falava no DSL que vai no parzinho de cobre, é *peanuts* perto do que pode acontecer se você usar corretamente as redes de TV a cabo. A velocidade é extremamente superior. (informação verbal[14]).

Do ponto de vista teórico, o valor do trabalho está em oferecer um estudo sistematizado, até então inexistente, e fundamentado sobre a área em questão. Novos negócios não surgem ao acaso e conhecer seu surgimento e desenvolvimento é essencial, sobretudo por tratar-se de um segmento econômico poderoso e gerador de riquezas, tanto financeiras, quanto sócio-culturais.

A importância metodológica se concretiza com a fundamentação histórica dos critérios eleitos para periodizar a cabodifusão no Brasil. Para tanto, buscou-se resgatar fundamentos essenciais da História, de modo que o objeto se faça entender, não somente relacionado à comunicação, mas também a essa outra área do conhecimento: como um negócio e como um meio de comunicação, ambos dentro de uma perspectiva histórica por ela resguardada.

---

[12] Banda é um meio físico (ar, fio, cabo, água, vácuo) usado para transporte de ondas eletromagnéticas que possui uma determinada capacidade máxima de transporte. Essa capacidade máxima é função da "habilidade" que as ondas de diversas freqüências têm de viajar naquele meio. Quanto maior a largura da banda, mais freqüências (tipos de ondas) conseguem viajar nesse meio.

[13] Informação fornecida por Marconi Thomaz de Souza Maya em entrevista à pesquisadora, em Brasília, em 21 de novembro de 2007.

[14] Idem.

Uma preocupação constante durante a realização do trabalho foi não perder de vista sua possível utilidade também para os integrantes da própria indústria. A relevância do estudo para o campo de aplicação desta tecnologia se reconhece, então, na medida em que busca conhecer o passado do objeto para analisar seu presente e pensar o futuro. Os resultados a serem apresentados aqui certamente não constituem a panacéia para os problemas do negócio, mas oferecem diagnóstico da sua evolução e, conseqüentemente, indícios para ações que podem ser empreendidas no futuro.

1.3 OBJETIVO

O trabalho tem como objetivo contextualizar o surgimento da cabodifusão no Brasil, incluindo seu envolvimento internacional e as circunstâncias políticas, econômicas e tecnológicas em que ela chega ao país. Além disso, pretende descrever o modelo de negócio adotado pelo setor, bem como explorar seu crescimento e estagnação com o passar dos anos.

Para entender melhor o modelo de negócio, a pesquisa também analisa a relação do Estado com a prestação desse serviço, começando pela elaboração das políticas públicas relacionadas ao setor, já que são elas responsáveis pelos limites necessários à formação do mercado. As formas através das quais o Governo regula, fiscaliza e lida, de forma geral, com os assinantes também será exposta e discutida.

Como conseqüência dessas explorações, pode-se chegar ao objetivo maior desta dissertação, qual seja conhecer a história deste modo de transmissão no Brasil para periodizá-la, ou seja, traçar, descrever e recortar, com base em momentos marcantes, a trajetória de desenvolvimento da cabodifusão brasileira. Tanto a análise do contexto, como do mercado e da sua relação com o Estado, constituirão os subsídios para apresentar, de forma sistemática, a totalidade da história política, econômica e tecnológica da cabodifusão no Brasil, marcando suas diferentes fases.

1.4 METODOLOGIA

Visando a alcançar os objetivos pretendidos, integra a metodologia de pesquisa primeiramente a revisão do projeto inicial, fato que determinou uma nova abordagem. Logo, partiu-se para uma incursão na História, buscando nesta disciplina científica compreender o que é o tempo e como dividi-lo.

Depois da revisão dos conceitos históricos, passou-se à consideração do tema no contexto da Sociedade da Informação e, por fim, ao âmago do trabalho, materializado na periodização. As ferramentas técnicas utilizadas para tal foram: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas.

A pesquisa bibliográfica encontrava-se em fase adiantada do trabalho, já que em um estudo prévio se foi realizou um levantamento sobre o estado-da-arte da televisão paga no Brasil. Com esse estudo em mãos, o trabalho orientou-se por uma leitura mais seletiva – buscando o que de fato interessava à pesquisa – e à coleta de informações mais profundas e posteriores a 2004 (ano em que o estado-da-arte foi concluído). Essa é uma etapa considerada indispensável nos estudos históricos e tem como principal vantagem permitir ao investigador "a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquele que poderia pesquisar diretamente [...] vantagem particularmente importante quando o problema de pesquisa requer dados muito dispersos pelo espaço". (GIL, 2002, p. 45).

O fato de os dados encontrarem-se "dispersos pelo espaço" foi uma contingência enfrentada na pesquisa. A proposta de periodizar a cabodifusão levou a que o ponto de partida fosse o ano de 1958, ano em que surgiu o primeiro indício; e que o ponto final fosse a data mais recente possível, no caso, dezembro de 2007.

Além da revisão bibliográfica, foi feito o acompanhamento do noticiário midiático e consultada a Internet sobre os itens abordados; colheram-se também informações junto a publicações especializadas e em outros documentos.

A pesquisa documental foi realizada com relatórios de pesquisas disponibilizadas de forma *on-line* pela Associação Brasileira de TV por Assinatura e pela Agência Nacional de Telecomunicações, além dos projetos de lei referentes à última fase da periodização, fontes estas ricas em conteúdo e confiáveis quanto à origem.

Por último, realizaram-se entrevistas presenciais, como mecanismo de aprofundar o conhecimento sobre determinados pontos específicos. Para tanto, selecionaram-se fontes secundárias e primárias, ou seja, tanto pessoas que não haviam participado diretamente dos fatos, mas que haviam estudado sua trajetória, como aqueles que haviam participado (ou participam) diretamente da implantação e/ou regulamentação da cabodifusão no país. Assim, entre os respondentes estavam o professor e pesquisador Murilo Ramos (membro da comissão que elaborou e negociou a lei com os empresários e conceituado consultor independente para assuntos de telecomunicações), o presidente da ABTA (Associação Brasileira de Televisão por Assinatura), Alexandre Annenberg, o gerente geral de regulamentação, outorga e licenciamento da Anatel, Marconi Thomaz de Souza Maya, o coordenador geral do Fórum

Nacional pela Democratização das Comunicações, Celso Augusto Schröder, o diretor da Net Serviços, Rodrigo Modesto Ortiz Duclós, o consultor de relações institucionais da Oi, Custódio Toscano Costa, e os deputados Wellington Fagundes (PR-MT) e Jorge Bittar (PT-RJ).

Os objetos e procedimentos adotados caracterizam esta pesquisa como exploratória, cujo objetivo é "proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de idéias ou a descoberta de intuições". (GIL, 2002, p. 41).

1.5 ORGANIZAÇÃO DOS CAPÍTULOS

De forma a permitir a melhor compreensão do objeto, dos objetivos e da aplicação da metodologia, fornecendo uma visão de conjunto dos diversos pontos tratados, além da Introdução, Conclusão e Referências, estruturou-se a dissertação em cinco capítulos ou seções:

– Aspectos conceituais: apresenta a base teórica buscada na História e na Comunicação para justificar e fundamentar a forma como o tema foi trabalhado neste estudo. O que é o tempo na História e como dividi-lo em períodos são pontos discutidos para serem postos em prática no decorrer da pesquisa. Além disso, a Comunicação materializa sua contribuição nesta seção, através de exercícios de periodização aqui analisados.

– Contextualização: como o próprio título sugere, expõe o contexto em que surge e se desenvolve a cabodifusão no mundo e no Brasil. São abordadas as transformações econômicas, políticas e tecnológicas ocorridas, ao longo dos anos, legitimando assim a relação do objeto com o Programa de Pós-graduação em que foi desenvolvido.

– O modelo de negócio: dedica-se à explicação da formação e estruturação do modelo de negócio adotado por este serviço até a atualidade. Nele são tratados e discutidos os órgãos relacionados à formação do mercado, além da evolução dos números do setor.

– A relação com o Estado: explora a relação do Estado com o negócio pesquisado. O processo de formulação geral de uma política pública, a lei como tal e a forma como os órgãos competentes do governo lidam com sua regulação e fiscalização. A tributação e os direitos e deveres de todos os envolvidos nas relações de interesse do setor (empresas, Estado e assinantes) também estão contemplados neste tópico.

– Periodização: trata da concretização do grande objetivo desta pesquisa. Nele estão descritos os elementos considerados para a demarcação dos períodos, sua sistematização e

aplicação na divisão da história da cabodifusão, em momentos diferentes e marcantes. São quatro fases detalhadas, ponderando questões políticas, econômicas, técnicas e sociais.

Com o trabalho realizado sobre as ações e peculiaridades decorrentes dos contextos e atos dos agentes envolvidos na cabodifusão, suas influências e interesses, bem como o comportamento do mercado e do Estado, este estudo deverá contribuir para o esclarecimento e compreensão da implantação e desenvolvimento da cabodifusão no país.

Utilizando-se do tempo histórico e tentando driblar os acontecimentos mais comuns em busca de um resultado aprofundado, os caminhos percorridos foram os aqui listados, adiante aplicados e materializados nesta centena de páginas.

2 ASPECTOS CONCEITUAIS

O TEMPO E A SUA DIVISÃO

"O acontecimento é o ponto de partida. (...) É o meio pelo qual se passa da desordem à ordem".

Michel de Certeau

Este capítulo apresenta a base conceitual e teórica utilizada para toda a pesquisa. Para seu desenvolvimento, foi feita uma busca na História e na Comunicação, aplicando-se conceitos e métodos capazes de legitimar o estudo aqui apresentado.

O que a História entende como tempo e a forma de fazer a sua divisão são as questões tratadas a seguir. Mais adiante estará o aporte da Comunicação, com demonstrações de como essa disciplina tem aplicado conceitos originalmente da História.

2.1 O TEMPO NA HISTÓRIA

Séculos, anos, meses, semanas, dias, horas, minutos e segundos são uma das mais simples formas de dividir o tempo. Mas que tempo? Tempo do quê? Tempo para quê? Tempo de quem? "Se ninguém me perguntar eu sei, porém, se quiser explicar a quem me perguntar, já não sei", dizia Santo Agostinho sobre o tempo. Quando nos propomos a falar sobre o tempo como um problema ou objeto de estudo, o senso comum quase de imediato se mostra perplexo, num misto de estranheza e sarcasmo. Afinal, provavelmente, poucos verbetes parecem ser mais abstratos e incompreensíveis para uma pesquisa científica. De fato, não é exatamente assim.

Acontece que o tempo, inclusive esse mensurável pelo relógio, é, desde há muito, tema de questionamentos e debates filosóficos. De Platão a Santo Agostinho, até Kant, Hegel e Einstein, vários filósofos dedicaram-se a este (des)conhecido, concedendo-lhe lugar de destaque no pensamento da humanidade.

Sem debruçar-se sobre as apreciações filosóficas mais antigas, a este trabalho basta a compreensão do tempo histórico, ou o tempo na e para a História. O tempo a ser dividido como uma ferramenta metodológica para o estudo dos acontecimentos no seu

desenvolvimento. Porém, mesmo na busca da aplicação mais prática do conceito, não é possível fugir da sua explicação fundamental para esta disciplina: a Filosofia da História, para a qual o tempo definitivamente não se mede com o relógio, mas com acontecimentos. Os acontecimentos "são um corte que realizamos livremente da realidade, um aglomerado de procedimentos em que agem e produzem substâncias em interação, homens e coisas". (VEYNE, 1998, p. 46).

Isso significa que a própria vida, bem como a história do mundo e qualquer história particular, apresentam-se sob a forma de acontecimentos, isto é, de atos explosivos, dramáticos, ruidosos e breves.

> Um acontecimento pode, em rigor, carregar-se de uma série de significações e de relações. Testemunha, por vezes, sobre movimentos muito profundos; e pelo mecanismo, factício ou não, das <<causas>> e dos <<efeitos>>, a que tão afeiçoados eram os historiadores de ontem, anexa-se um tempo muito superior à sua própria duração. Extensível até ao infinito, une-se, livremente ou não, a toda uma cadeia de acontecimentos, de realidades subjacentes, inseparáveis aparentemente, a partir de então, uns dos outros.
> [...]
> Então, expressemo-lo mais claramente do que com a expressão <<dos acontecimentos>>: o tempo breve, à medida dos indivíduos, da vida quotidiana, das nossas ilusões, das nossas rápidas tomadas de consciência; o tempo, por excelência, do cronista, do jornalista. Ora bem, tenhamos em conta que a crônica ou o jornal oferecem, junto com os grandes acontecimentos chamados históricos, os medíocres acidentes da vida ordinária: um incêndio, uma catástrofe [...]. É, pois, evidente que existe um tempo breve de todas as formas de vida: tanto econômico, social, literário, institucional, religioso e inclusivamente geográfico, como político. (BRAUDEL, 1990, p.10).

Dessa forma, "o tempo não é aquele que a história narra; é somente meio em que as tramas históricas se desenvolvem com liberdade" (VEYNE, 1998, p.62), porque sempre é preciso haver uma escolha no trabalho de qualquer história para evitar dispersão de singularidades e uma indiferença em que tudo teria o mesmo valor.

Assim, tudo é digno de história, mas o que determina qual história irá se formar pela seqüência dos acontecimentos é a trama escolhida. Fatos não significam nada se não estão inseridos em tramas. Ao mesmo tempo, os acontecimentos e fatos, dentro de uma trama, têm uma seqüência lógica, uma organização natural relativamente pronta que deve guiar a descrição. A busca por essa organização é o esforço do pesquisador no relato histórico.

Eleitos o assunto e a trama, os fatos não podem ser modificados. A verdade histórica é concreta, acessível e limitada por seus acontecimentos. Cercados por esses limites, encontram-se vários caminhos para a trama e todos eles são válidos, "mesmo que não sejam interessantes", acrescenta Veyne (1998, p. 63). Um dos fundamentos da atividade de

periodização está no destaque que deve ser dado a qualquer mudança no curso da trama. Para distinguir quais são esses acontecimentos dignos da História, capazes de mudar o curso da trama, o pesquisador lhes atribui valor dentro do corpo escolhido.

Como um acontecimento só é conhecido mediante indícios, o desenrolar de uma trama deve ser levado pelas especificidades desses indícios. Como sugere Michel de Certeau, o trabalho começa com o gesto de separar, de reunir e de transformar certos objetos distribuídos de outra maneira, em indícios, provas e/ou documentos. Como em algumas ciências exatas, existe uma necessidade de isolar um corpo, ou um indício que seja, para desfigurá-lo e constituí-lo como peça capaz de preencher lacunas de um conjunto anteriormente proposto: novamente, a trama.

O tempo não é o objeto da história ou seu material de análise.

> O tempo da história é o próprio plasma em que se engastam os fenômenos e como o lugar de sua inteligibilidade. O número dos segundos, anos ou séculos que um corpo radioativo exige para se transformar em outros corpos é, para a atomística, um dado fundamental.
> [...]
> Ora, esse tempo verdadeiro é, por natureza, um *continuum*. É também perpétua mudança. Da antítese desses dois atributos provêm os grandes problemas da pesquisa histórica. Acima de qualquer outro, aquele que questiona até a razão de ser de nossos trabalhos. Sejam dois períodos sucessivos, recortados na seqüência ininterrupta das eras. Em que medida – o vínculo que estabelece entre eles o fluxo da duração prevalecendo ou não sobre a dessemelhança resultante dessa própria duração – devemos considerar o conhecimento do mais antigo como necessário ou supérfluo para a compreensão do mais recente? (BLOCH, 2001, p. 55).

Mais do que para fins puramente didáticos, o tempo é essencial para qualquer ciência. Nenhuma delas é capaz de abstrair desse que, para cada uma, pode assumir as mais diferentes funções. Entretanto, é fato que para a História, e para a maioria das ciências, sua indicação fundamental está em realizar demarcações especiais no desenrolar dos acontecimentos, em dividir, em periodizar.

Na verdade, não existe um conceito específico ou bem elaborado de temporalidade. Ela serve para estabelecer problemas, expor ou representar o que existia no passado, o que existe no presente e explicitar onde estão as lacunas. Assim, a temporalidade não é o resultado, mas a condição de uma pesquisa. A trama é colocada *a priori* e costurada por fazendas de acontecimentos. Dessa forma, parece mais claro ainda que o acontecimento é aquele que recorta e o faz para que haja inteligibilidade; “o fato histórico é aquele que preenche para que haja enunciados de sentido” (CERTEAU, 2006, p.103), preenche o tempo

com acontecimentos. Por essa lógica, o fato histórico dá condições à organização do discurso e o acontecimento dá os significados e as "explicações" que formam a narrativa, com elementos coerentes e significativos.

O tempo é também um sistema de referência, dotado de uma filosofia que faz parte do trabalho de análise e que se organiza não só em função da sua própria lógica, mas também sob a subjetividade do autor. Subjetividade essa que escolheu a trama e, dentro de seus limites e objetivos, escolhe o que naquele momento é digno de utilização.

Portanto, o tempo se divide sim, na História. Inicialmente, a Historiografia separa seu presente de um passado e repete constantemente esse gesto, decompondo o pretérito e escolhendo suas realidades cronológicas segundo as preferências e necessidades da pesquisa. A cronologia da Historiografia se compõe de períodos entre os quais se indica sempre a decisão de uma mudança, de algo que, por determinado fato, passa a ser outro ou não mais é o que havia sido até então. O que precedeu a modificação torna-se passado, logo, o corte é o postulado da interpretação que levou a tal modificação e as divisões organizam as representações a serem constantemente interpretadas.

> Um incessante trabalho de diferenciação (entre acontecimentos, entre períodos, entre dados ou entre séries, etc.) é, em História, a condição de todo o relacionamento dos elementos distintos e, portanto, de sua compreensão. [...]. O corte definitivo em qualquer ciência (uma exclusão é sempre necessária ao estabelecimento de um rigor) toma, em história, a forma de um limite original, que constitui uma realidade como 'passada' e que se explicita nas técnicas proporcionadas à tarefa de 'fazer história'. (CERTEAU, 2006, p.47).

A cronologia é um dos serviços que o tempo presta à História. É ela a condição para que haja o recorte em períodos, buscando no presente o que é o término de um percurso mais ou menos longo. Mas não existe um único tempo. De acordo com Fernand Braudel, a história tradicional é aquela atenta ao tempo breve, ao indivíduo e ao acontecimento que se habituou à sua narração precipitada, dramática e de pouco fôlego. Em oposição a esta, existe o que o autor chama de uma "nova história econômica e social" que destaca na sua investigação a oscilação cíclica e aposta na sua duração. Assim, conclui que existe hoje "a par da narração tradicional, um recitativo da conjuntura que para estudar o passado o divide em amplas secções: períodos de dez, vinte ou cinqüenta anos". (BRAUDEL, 1990, p. 10).

Apesar de o autor defender que o que realmente importa são as mudanças econômicas e sociais de longo prazo, ele não menospreza os fatos que levam os acontecimentos a construir a chamada História tradicional. O que Braudel faz é alertar para os enganos que podem surgir com o tempo considerado breve. Na verdade, ele reconhece que o passado é, em

primeiro lugar, constituído pela massa de pequenos fatos, uns mais outros menos importantes, que são repetidos ao longo dos tempos e aí, sim, formando períodos mais amplos que não se referem às histórias específicas, à micro-história, mas à História também de uma forma mais ampla.

A forma de dividir os períodos específicos de uma história específica não tem receita. Eric Hobsbawn (1998) afirma que ela deve ser feita quando a mudança social acelera ou transforma a sociedade para além de certo ponto. Nesse momento, o que ocorria até então deixa de ser o padrão e se dá início a um novo paradigma. Já Paul Veyne (1998), citado anteriormente, defende o corte para quando o curso da trama é modificado.

Considerando a história como uma mudança direcional, Hobsbawn coloca a cronologia como essencial ao sentido histórico moderno do passado. "No sentido mais extenso, todas as sociedades possuem mitos de criação e desenvolvimento que implicam sucessão temporal: as primeiras coisas eram assim, depois mudaram assim" (1998, p. 34). É uma sucessão de eventos.

Além disso, a pesquisa historiográfica está sempre submetida à imposições ligadas a privilégios, enraizada em uma particularidade. Esse é, aliás, um ponto criticado por Foucault que não concorda com a validade da subjetividade que interfere na História. Porém, nos lembra Michel de Certeau: "Ainda que Michel Foucault negue toda referência à subjetividade ou ao pensamento de um autor, supunha ainda, nos seus primeiros livros, a autonomia do lugar teórico onde se desenvolvem no seu relato as leis segundo as quais discursos científicos se formam e se combinam em sistemas globais". (2006, p. 68).

O tempo histórico deve ser dividido porque, por um lado, visa ao momento presente através de um distanciamento; por outro, porque supõe uma série finita, cujas especificidades parecem permanecer incertas. O estabelecimento de sua divisão dá início a um preenchimento de lacunas características dos acontecimentos históricos, além de permitir à atualidade sua existência no tempo. Poeticamente, Certeau afirma que "ela faz mortos para que os vivos existam". (2006, p. 107).

Porém, nessa necessidade há que se tomar cuidado. Fernand Braudel, em sua obra de 1978, fala de erros de perspectiva que podem ocorrer quando se tenta ligar tempos diferentes, isso porque não existe somente um tempo, como já dito anteriormente. O perigo está em colocar no mesmo quadro movimentos que não têm a mesma duração nem a mesma direção, que se integram, uns no tempo dos homens – breve e fugidio – e outros no tempo das sociedades, para as quais um ano, por exemplo, não significa grande coisa e um século, por vezes, não é mais que um instante de duração. Ressalta: "não há um tempo social com uma

única e simples corrente, mas um tempo social com mil velocidades". (BRAUDEL, 1978, p.28).

Essa introdução referente ao tempo na Historiografia está aqui para fundamentar a escolha de alguns critérios e acontecimentos utilizados para o desenvolvimento desta pesquisa. O fato de escolhê-lo pelo simples julgamento do que se considerava importante era intuitivo demais e, portanto, nada científico para fundamentar uma dissertação.

Pela necessidade de teorizar a prática, uma incursão na Filosofia da História foi essencial. A teoria não só mostrou-se capaz de justificar a prática, como deu todo subsídio para as escolhas que a princípio pareciam infundadas e ingênuas demais.

Por mais distante que essa explicação histórico-filosófica possa parecer do campo comunicacional, as áreas são afins e caminham juntas neste projeto. Tratando-se de dividir o desenvolvimento da cabodifusão no Brasil, é com base na premissa dos fatos e dos acontecimentos que é possível eleger períodos. Mais ainda, detectando-os e acompanhando seu desenrolar na trama histórica, fica mais fácil localizar acontecimentos posteriores relevantes, que aqui não devem ser somente importantes, mas também interessantes para a realidade brasileira de cada momento. Além disso, a História, assim como a Comunicação, no caso deste projeto, não se concentra somente na narração, mas no entendimento e principalmente na explicação dos fatos e acontecimentos. Esta prática é apoiada por Veyne e Braudel que, em seus escritos, expressam desconfiança a respeito da história que se limita ao relato dos acontecimentos.

Portanto, como sugerem os teóricos consultados até aqui, essa periodização depende e se dá de acordo com as transformações sociais concretas que fazem parte da cabodifusão brasileira e suas circunstâncias. O objetivo é provar que, no presente, com base em fatos, acontecimentos, documentos e algumas vivências do passado, é possível descrever e compreender a trajetória dessa tecnologia. Por isso, a atividade escrita tem início a partir de um tempo novo, separado dos anteriores e que se encarrega da construção de uma razão no presente.

Na construção desses períodos, devem ser observadas as singularidades de cada análise (de cada período) e questionada a possibilidade de uma sistematização totalizante. Ao problema é essencial uma discussão proporcionada por uma pluralidade de procedimentos científicos, sobretudo o contexto envolvido.

Na verdade, a elaboração e desenvolvimento de qualquer pesquisa que em algum momento se relacione à História devem comportar diferentes estágios de formulação e

análise. Estas fundamentalmente devem incluir a assimilação dos fatos e eventos relevantes, em quadros de referência coerentes (a cronologia e a própria periodização), a causalidade dos acontecimentos (seja ela individual, coletiva ou estrutural) e sua importância (compreendendo influência e singularidade) para si e para o todo. Isso sem contar com a importância da competência e da sistematização da interpretação da história. Essa deve abstrair o empirismo e criar estratégias e métodos coerentes e inteligentes na análise de fatos e documentos.

Na construção deste tipo de conhecimento, podem ser encontradas distintas interpretações sobre um mesmo assunto. Para essa realidade, Michel de Certeau pontua que "está claro que elas são relativas à resposta que cada autor dá a questões análogas no presente. [...] Uma leitura do passado [...] é sempre dirigida por uma leitura do presente" (2006, p.34). Isso significa que ele defende não uma fragmentação arbitrária entre especialidades diferentes, mas a busca pela compreensão de uma unidade e seus princípios organizadores, quiçá a totalidade também de um período.

Com base nessa defesa de Certeau, foram feitas as distinções entre Estruturas (política, econômica e tecnológica) e Agentes (políticos, empresários e clientes/usuários), como padrões e peças fundamentais a serem analisadas em cada período. Na construção dos períodos através dessas variáveis, a descrição e interpretação transformam a pesquisa de um sentido desvendado pela realidade observada em análise das opções ou das organizações de sentido, implicadas por operações interpretativas. Nesta tarefa, acaba ocorrendo uma confrontação entre um passado e um presente, ou seja, entre aquilo que organizou o começo da cabodifusão e que hoje permite vislumbrá-la tal como se mostra. Novamente, coerente com os princípios da Filosofia da História, não se trata de nada mais do que um passado que, com uma série de acontecimentos precedentes, organizou a vida ou o pensamento e aquilo que hoje permite pensá-los. É o sentido histórico de que nos fala Michel de Certeau.

Por todas as armadilhas que essa empreitada pode ocasionar, Certeau sugere um incessante trabalho de diferenciação (entre acontecimentos períodos, dados ou entre séries), tal como esta pesquisa da área de Comunicação pretendeu realizar.

> A diferenciação é, em história, a condição de todo o relacionamento dos elementos distintos e, portanto, de sua compreensão. [...] O corte definitivo em qualquer ciência (uma exclusão é sempre necessária ao estabelecimento de um rigor) toma, em história, a forma de um limite original, que constitui uma realidade como 'passada' e que se explicita nas técnicas proporcionadas à tarefa de 'fazer história'. (CERTEAU, 2006, p.47).

Há que lembrar também que esses fatos, quando relatados e detalhados, são em si fatos históricos e como tais enunciam escolhas que lhe são anteriores e que não resultam da observação, podendo, por isso, não serem verificáveis. Há que saber lidar com essa imprevisibilidade, considerando que cada sociedade se pensa e se forma com os instrumentos que lhe são próprios, e a relação do presente com o passado é um produto das suas ocorrências.

Ainda sobre o ofício de dividir em períodos, a Filosofia da História postula que:

> [...] o estudo se estabelece hoje de imediato sobre unidades definidas por ele mesmo, na medida em que torna e deve tornar-se capaz de fixar a priori objetos, níveis e taxonomias de análise. [...] Para retomar um vocabulário antigo, que não mais corresponde à sua nova trajetória, poder-se-ia dizer que ela não mais parte de "raridades" (restos do passado) para chegar a uma síntese (compreensão do presente), mas que parte de uma formalização (um sistema presente) para dar lugar aos "restos" (indícios de limites e, portanto, de um passado que é produto do trabalho). (CERTEAU, 2006, p. 86).

Assim, os resultados da pesquisa estão expostos de acordo com uma ordem cronológica. A constituição de séries e o isolamento de conjunturas específicas tornam mais flexível a rigidez de uma possível ordem pré-estabelecida. Portanto, o modo como são apresentados os resultados presta ainda outro serviço à compreensão da pesquisa: torna compatíveis os contrários, possibilitando traçar paralelos em cada subdivisão do tempo e, conseqüentemente, possibilitando a compreensão de posições antinômicas. Nesta concepção, as unidades formam um todo em que o exposto tem compartimentos separados, cada qual devidamente pronto para ser preenchido.

2.2 A PERIODIZAÇÃO NA COMUNICAÇÃO

Trazendo essa realidade histórica para nosso campo de estudo, podemos citar e analisar alguns exercícios de periodização conhecidos, referentes à radiodifusão e à TV por assinatura.

2.2.1 Ferrareto e as Seis Fases do Rádio Brasileiro

Luiz Artur Ferraretto é um dos jornalistas e pesquisadores que se aventuraram nessa área. Em seu livro *Rádio: o veículo, a história e a técnica* (2001), o autor conta a história do rádio e dedica alguns capítulos a uma periodização sobre sua implantação e desenvolvimento

no Brasil. Ao todo são detalhadas seis fases: A Implantação no Brasil (1919-1932), a Estruturação (1932-1940), O Apogeu do Rádio Espetáculo (1940-1955), a Decadência (1955-1970), a Reestruturação (1970-1983), e a Segmentação e as Redes Via Satélite (1983 à atualidade).

Em seu trabalho, o autor não detalha sua metodologia para o recorte histórico, mas nos leva a crer que foram considerados os movimentos mais importantes da indústria em cada momento. Seu primeiro recorte, 1932 (excluindo obviamente a chegada do empreendimento como marco inicial e inquestionável), baseia-se coerentemente, e como sugere a Historiografia, em fatos fundamentais para a história do rádio brasileiro. No caso, a organização, por parte do governo revolucionário, da veiculação da publicidade pelas emissoras e a Revolução Constitucionalista, que mudava a importância política e estratégica do veículo na ocasião. Suas divisões posteriores são fundamentadas da mesma forma; a variação se refere ao caráter do acontecimento essencial que ocasionou a mudança que justifica o recorte. Em alguns momentos, ela foi de natureza legal, em outro, política, em outro, tecnológica e relacionada às empresas. Mas isso não é o mais importante. O que de fato deve ser considerado, e foi, é que o recorte foi fundamental para o fim de um determinado momento, com determinadas características, passando a reconfigurar a realidade. O único período destituído de uma boa divisão foi o último, chamado Segmentação e as Redes Via Satélite. De acordo com o autor, essa fase teve início em 1983 e continua até a atualidade (considerando o ano da publicação, isto é, 2001), mas não cita qualquer acontecimento daquele ano que justifique sua divisão. Na verdade, em seu texto, ele sequer cita o ano de 1983 como o instante de qualquer acontecimento para o rádio brasileiro. Relata a conjuntura política inicial dos anos 80, cita fatos de 1982, 1985, 1989 e assim sucessivamente uma série de anos, mas nada que se refira a 1983.

Por outro lado, sua análise dentro de cada período foi bastante explorada. Mesmo que de forma não sistemática, em cada fase foram analisados praticamente os mesmos pontos: conjuntura política, leis, programação, anunciantes, tecnologia e audiência, o que oferece ao leitor uma ampla visão das circunstâncias que envolviam o veículo em cada momento histórico.

2.2.2 As Três Revoluções da Televisão de Eli Noam

O acadêmico norte-americano Eli Noam (1995) trata do desenvolvimento dos sistemas de televisão ao redor do mundo, considerando que, a partir de um determinado momento, o

que era estável, lucrativo e previsível, viu-se cercado por uma série de incertezas. Em seu recorte define: a TV Privilegiada, Televisão Fragmentada e a Cibertelevisão.

Seu primeiro estágio de desenvolvimento, a TV Privilegiada, foi marcado por um pequeno grupo de canais operando na forma de um oligopólio. As redes e estações, tanto públicas (mais na Europa) quanto privadas (América e Japão), tentavam proteger suas licenças exclusivas, cultivando uma política de boa vontade, engajando-se na comunidade e evitando controvérsias na programação. Foi um estágio em que se buscava a satisfação da maioria, ignorando as minorias, numa forte tendência de proteção da cultura nacional.

O Multichannel TV, a fase da Televisão Fragmentada, tem início com a possibilidade de operação de mais canais, caracterizada por maior diversidade, canais mais especializados e grande comercialismo. É a televisão por assinatura e a substituição da exaltação à cultura nacional pelo modelo de Hollywood.

Por último, o estágio que considera abrigar o maior número de "ameaças" diz respeito a uma revolução que gera a Cibertelevisão. Nesse caso, Eli Noam propõe estender sua periodização ao futuro. Apesar de ser um texto de 1995, demonstra um posicionamento visionário ao enxergar esta televisão com um "megacanal", um canal "eu", exclusivo e personalizado, mais barato, a partir de uma economia de escala. Um canal que pode se apresentar de várias formas, contanto que absorva e implemente as potenciais tecnologias em desenvolvimento em determinada época, como servidores mais modernos, *links* de alta capacidade de transmissão de dados, desenvolvimento das telecomunicações, entre outros.

Ao analisar mais detidamente as fases da TV propostas por Eli Noam, o que fica evidente, na realidade, são dúvidas: - Quais são, enfim, esses períodos? - Já vivenciamos a Cibertelevisão? - Qual o marco real de cada fase? "Em direção à terceira revolução da televisão"[15] faltam os números, as datas. Novamente de volta à História, não se pode negar o serviço e a utilidade da cronologia ao relato histórico. Na verdade, é ela que possibilita o recorte em períodos. Se não temos períodos definidos em décadas, anos ou meses, não temos de fato um recorte do tempo transcorrido. Nesse caso, não temos esclarecido o desenvolvimento real dos sistemas de TV pelo mundo. Dessa forma, conseqüentemente, não é possível vislumbrar os fatos que marcaram e justificaram os recortes e as épocas, tornando a divisão muito generalista.

---

[15] Título do texto em discussão: *Towards the third revolution of television* (Symposiom on Productive Regulation in the TV market, 1995).

Porém, apesar de Noam proporcionar inicialmente uma visão da televisão como aparelho tecnológico e apresentar suas capacidades de *performance* melhoradas e modificadas pela tecnologia, ele desenvolve seu texto de uma maneira muito mais pormenorizada. Em um trabalho bem apresentado e explicado, analisa as mesmas variáveis em cada fase: estrutura dos *media*, conteúdo dos *media* e sociedade e os *media (Media Society)*. O detalhamento de tais variáveis – bem escolhidas pelo que representam para a trama, diga-se de passagem – enriquece seu relato, respondendo algumas dúvidas lançadas por ele próprio na sua introdução a respeito das características de cada fase, possibilitando que o leitor perceba melhor como e qual foi (ou é) o momento da televisão. No entanto, sua retórica não é suficiente para caracterizar como uma verdadeira periodização os recortes eleitos, pelo simples fato de não precisar a época referente a cada período.

2.2.3 Capparelli: de sua "Comunicação de Massa sem Massa" à "Periodização nos Estudos de Televisão"

Na área de Comunicação, um dos primeiros pesquisadores a trabalhar com periodização, provavelmente o primeiro no Brasil, foi Sérgio Capparelli, em 1980, com o livro *Comunicação de massa sem massa*. Naquele ano, ele periodizou o desenvolvimento da televisão no país, dividindo-o em duas fases. A primeira, que vai de 1950 a 1964, e a fase II, de 64 até o final da década de 70, início de 1980. Para esse autor, o que definiu o momento de transição ficava entre o declínio da Rede Associada, o acordo Globo/Time-Life (1962) e a ascensão da TV Excelsior.

De acordo com Capparelli, a fase I foi caracterizada por um oligopólio dominado por Assis Chateubriand "com apetites monopolistas". A concentração do meio estava no Rio de Janeiro e São Paulo, com uma programação essencialmente local e um telespectador arredio pela falta do hábito e pelos altos preços dos aparelhos televisores. Ainda dentro dessa fase, ele distingue um segundo momento, a partir de 1959, com a dispersão da produção, a importação de programas e as possibilidades oferecidas pelo videotape. Enfim, a fase de concentração geográfica e de propriedade e programação estrangeira.

Já a fase II, devido ao momento histórico brasileiro instaurado a partir de 1964, foi marcada pela utilização da TV como unidade de produção econômica – servindo como novo espaço de aplicação e reprodução de capital – e unidade de produção ideológico-política – ao desempenhar um papel, forçado ou não, na busca de legitimação do governo vigente. Cabe

lembrar que naquele momento a Rede Globo emergiu como potência no negócio, modernizando o setor e aumentando sua participação no bolo publicitário.

De fato, o que interessa neste caso é a metodologia utilizada por Capparelli para o recorte, embora, na verdade, ele também não justifique metodologicamente os critérios usados para as demarcações. O que se pode inferir é que foram considerados os principais movimentos relacionados ao objeto, na época relatada. Apesar de essa inferência generalizada não ser ideal, é o que se dispõe.

Ainda que o autor tenha elegido o que de mais importante aconteceu com e para a televisão brasileira nos seus primeiros anos, suas demarcações e relatos ainda pecam em alguns pontos. Primeiro, e mais importante, ao considerar um "momento de transição" pautado por alguns acontecimentos mais importantes do que o seu ponto de corte, no caso 1964. Na verdade, essa consideração, da forma como foi exposta, praticamente desqualifica o ano de 1964 como o início de uma nova fase, já que o principal foram as circunstâncias e as ações anteriores.

Apesar de priorizar o momento de transição, Capparelli baseia seu recorte do tempo com um fato que para a televisão brasileira da época não foi provavelmente o mais importante. Ele justifica sua escolha por 1964 como início da fase II da seguinte forma:

> [...] A data é sugestiva. Primeiramente porque significa o amadurecimento do modelo Globo, após o contrato com o grupo norte-americano em 1962; em segundo lugar, em virtude das mudanças políticas, econômicas e culturais que se iniciaram após a queda de João Goulart e o papel desempenhado pela televisão dentro desse modelo (CAPPARELLI, 1980, p. 10).

É claro que não se podem desconsiderar as mudanças políticas da época e suas conseqüências para a televisão brasileira. No entanto, como já vimos pelos olhos teóricos da História, é no movimento do próprio objeto que se devem buscar os pontos de corte que separam as suas diferentes fases de desenvolvimento e não em fatores externos, cujo impacto, por mais importante que seja, tenha influência sobre ele. Pois bem, aí ainda resta o "amadurecimento do modelo Globo". Mas, esse amadurecimento de que fala Capparelli só foi realmente percebido como real e capaz de interferir no mercado a partir de 1965, ano que, de acordo com Bolaño (1999), marca o início da transição de um mercado concorrencial para outro de oligopólio, liderado pela própria Globo. Isso sem contar 1965 como marco inicial da distribuição nacional de programas graças ao videotape. Ou seja, o ano de 1964 é um marco importante para a história do Brasil, com conseqüências em todas as áreas, porém, para a

história da televisão o que é mais importante são os fatos que ocasionaram sua própria mudança, nesse caso a reconfiguração do mercado, e aí não em 1964, mas em 1965.

Capparelli ainda explora essa temática por alguns anos: em 1982, com o livro *Televisão e capitalismo no Brasil* e com um estudo bastante crítico, em 1999, intitulado *A periodização nos estudos de televisão*. Neste último trabalho, o que o autor faz é analisar criticamente alguns estudos do campo de pesquisas sobre televisão que realizaram periodizações dessa tecnologia: os de Eli Noam (1995), Alejandro Piscitelli (1995), Jean-Michel Salaun (1989), Michele e Armand Mattelart (1987), Nicholas Garnham (1991), Nora Mazziotti (1996) e Sérgio Mattos (1990).

2.2.4 O Mercado Brasileiro de Televisão por César Bolaño

Como o próprio título anuncia e não por acaso nomeia a obra de 1988 deste autor, seu objeto de estudo é o mercado dessa tecnologia, ou seja, a televisão a partir do momento em que foi vislumbrada e tratada como um setor de produção e reprodução de capital. Em decorrência da escolha, Bolaño esclarece que, mesmo em caráter de periodização, não lhe interessa a fase de implantação da televisão e suas primeiras experiências. “Da década de 50, interessa-nos basicamente definir, em termos bastante genéricos, o padrão de concorrência dominante, para que possamos entender o significado das transformações que ocorreram a partir de meados dos anos 60”. (BOLAÑO, 1988, p. 75).

Assim, seu ponto de partida é 1965, ano marcado pela entrada da Globo no mercado, modificando todos os padrões de concorrência. Isso já respaldado por alguns avanços anteriores, como a introdução do videotape, a entrada da TV Excelsior, a criação do Código Brasileiro de Telecomunicações e do Regulamento da Radiodifusão. Esses primeiros anos também foram marcados pelo *boom* de vendas de aparelhos receptores de TV, em 1968, e por uma programação mais popular, com inspiração no rádio e com uma produção essencialmente experimental. A estratégia de crescimento da época era a expansão geográfica e a possibilidade de aproveitar a fragilidade financeira de algumas empresas, que as deixava à mercê dos anunciantes, capazes de interferir diretamente na programação.

O segundo corte considerado pelo autor se dá no início da década de 70, quando a Rede Globo, já dominante, passa a moldar o padrão competitivo de acordo com seus interesses de líder. Bolaño ainda é mais exato ao indicar sua data inicial: 1º de setembro de 1969, estréia do Jornal Nacional, primeiro programa transmitido em rede nacional, marcando o início do sistema de redes de televisão no Brasil. A imposição do padrão Globo de

qualidade criava barreiras para as outras empresas, fato que remodelou todo o mercado televisivo. A estratégia Global passou a ser de elevar o nível de requerimentos exigidos para que novos capitais pudessem ameaçar sua posição de liderança. Os investimentos ocorriam para a consolidação da rede e reconfiguração do seu padrão de qualidade. O público telespectador, crescentemente mais cativo da Globo, tornou-se mais qualificado, em resposta às modificações ocorridas nesse subsetor, embora a posterior entrada de outras empresas no ramo de televisão determinou uma leve queda.

Portanto, são duas fases identificadas até meados da década de 80: um mercado concorrencial e outro oligopólico. Isso, como afirma Bolaño, considerando como características definidoras de cada período o padrão competitivo, a situação do mercado publicitário, da indústria cultural e do capitalismo brasileiro. Entre esses dois momentos é descrito um período de transição, marcado pelo surgimento da Globo, do seu acordo com o grupo Time-Life, pela criação do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) e a utilização do videotape, além das mudanças políticas que reformularam toda a situação e a economia do país naquela época.

Sobre essa periodização pouco é preciso dizer. César Bolaño foi bem claro ao especificar a trama escolhida e em esclarecer seu ponto de partida, totalmente coerente com as proposições da História. Da mesma forma, explicitou os critérios que o fizeram dividir e detalhar as duas fases, analisando-os em cada descrição.

Mas seu trabalho em periodizar a televisão brasileira não parou por aí. Data de 1999 o artigo *A economia política da televisão brasileira* que em um de seus tópicos trata da *Periodização da TV de massa no Brasil*. Nesse trabalho, ele faz referência às periodizações de Sérgio Mattos, Capparelli (1982) e Valério Brittos (1998), porém, critica alguns recortes desses autores mais do que cria ou continua sua periodização. Exatamente por não se tratar de uma periodização do autor em questão, torna-se desnecessário tecer explicações e fazer comentários críticos.

2.2.5 As Duas Fases da Televisão de Marcondes Filho

Ciro Marcondes Filho é mais um autor da Comunicação que trabalhou a periodização da TV brasileira. Em 1994, lançou o livro *Televisão*, no qual dedicou algumas páginas à esta temática.

Sua primeira fase foi denominada Surgimento e Rejeição, quando, a partir de 1950, seu começo foi marcado por profissionais sem experiência ou treinamento suficientes.

Caracterizou-se ainda por dois momentos distintos: o primeiro, mais especificamente relacionado à década de 50, como sendo somente um contato inicial, cheio de questões e de familiaridade conquistada aos poucos; e o segundo, a partir da década de 60 até o final dos anos 70, época em que a televisão começou a ousar mais na sua produção e a importar seriados norte-americanos. Foi um momento de afirmação e consolidação da TV no país como meio de comunicação de massa. Nessa primeira fase, nasce ainda a linguagem televisiva, cria-se uma polêmica em relação ao excessivo controle dos meios de comunicação de massa e à crítica em relação ao veículo e seu envolvimento com os movimentos políticos e ideológicos da época.

Na segunda fase, chamada Supremacia e Autocentramento, a TV se impõe absoluta como meio de comunicação dominante do mercado de informações. Essa temporada, iniciada na década de 80, também foi marcada pela fragmentação, dispersão, atomização do controle do sistema televisivo e pela nova relação criada com o público, mais próximo e menos resistente às novidades. As inovações tecnológicas aplicadas ao veículo também fizeram surgir várias novas oportunidades, mudando até o sentido do seu uso. Então a TV não mais transmitia o mundo, mas começava a ser capaz de criá-lo, fabricando sonhos ao estilo hollywoodiano.

Como parece ser de praxe entre muitos autores da comunicação, Ciro Marcondes Filho não detalha suas escolhas nos pontos de corte estabelecidos, o que nos leva a crer que foram eleitos simplesmente por seus acontecimentos mais importantes. Além disso, esses mesmos pontos de corte não foram muito bem definidos, sendo somente citados e tomados por décadas, sem fatos marcantes ou acontecimentos que ocasionassem rupturas no seu curso histórico. Fora isso, os critérios analisados em cada fase foram basicamente os mesmos, compreendendo a programação, anunciantes, organização do mercado, empresas atuantes no setor, recursos técnicos e conjuntura social e política. No entanto, o viés da trama escolhida pelo autor é de cunho muito mais social do que mercadológico, considerando sempre, em primeiro lugar, em cada período, as circunstâncias sociais em que se convivia com o meio de comunicação e suas conseqüências. Isso significa que, apesar de ele citar o arranjo do mercado, as empresas atuantes e o desenvolvimento dos recursos técnicos, muito mais atenção foi dada à programação, ao público da TV e às mudanças sociais ocasionadas pelo surgimento do então novo meio de comunicação na vida das pessoas, da sociedade e, conseqüentemente, na própria televisão.

2.2.6 Do Elitismo à Convergência com Sérgio Mattos

Para este autor, são seis as fases da televisão brasileira:

a) A fase elitista (1950-1964), quando somente a elite econômica tinha acesso ao aparelho e sua produção e programação eram caracterizadas pelo improviso. Foi também quando ocorreu uma mudança técnica fundamental, a criação do videotape e uma mudança legal importantíssima, a criação do CBT;

b) A fase populista (1964-1975) começa com o que o autor considera mais importante para a época e para a TV, o Golpe de 1964. A partir daí, dá-se início a uma fase de modernidade, com rápida industrialização de tecnologia e capital externo, mas de programação de baixa qualidade. Em 1965, a Rede Globo apareceu como potência no setor e nova criadora de tendências, capaz de ditar as regras para o futuro do veículo no país. Foi a consolidação do gênero telenovela e da capacidade de atrair mais anunciantes;

c) A fase do desenvolvimento tecnológico (1975-1985) ocorre quando as redes de TV se aperfeiçoaram e começaram a produzir com mais qualidade e profissionalismo, visando, inclusive, ao mercado internacional. Nesse terceiro recorte, Sérgio Mattos não justifica a escolha, isso quer dizer que ele não relata porque especificamente 1975. É feita somente a generalização citada acima, sem um fato particular marcante, mas privilegiando os acontecimentos e a conjuntura política da época. Esta terceira fase caracteriza-se pela padronização da programação televisiva em todo o país e pela solidificação do conceito de rede de televisão. O final dessa etapa coincide com o movimento das Diretas Já, em 1984;

d) A fase da transição e da expansão internacional (1985-1990) caracteriza-se pela passagem do regime militar para o regime civil. Aconteceu durante a Nova República e quando as exportações de programas foram intensificadas, razão do nome atribuído a esta fase. O acontecimento que Mattos parece ter escolhido como capaz de mudar a direção da sua trama foi, novamente, o momento político brasileiro: a elaboração de uma nova Constituição, além de uma maior maturidade técnica e empresarial;

e) A fase da globalização e da TV paga (1990-2000) é quando o país começa a buscar a modernidade a qualquer custo, levando a televisão em direção à redemocratização e a novos modelos de negócio. Foi marcada também por um acontecimento político, a renúncia do então presidente Fernando Collor de Mello e a posse de seu vice, em 1992. Seu desenrolar viu o surgimento e o sucesso inicial da TV por assinatura no Brasil, da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e, conseqüentemente, um mercado remodelado por novas ofertas e novas e crescentes demandas;

f) Por fim, a fase da convergência e da qualidade digital, que começa a partir do ano 2000, com possibilidades tecnológicas antes impensáveis e a um nível cada vez maior de interatividade dos veículos de comunicação com as tecnologias de informação e comunicação. A partir daquele ano, o país teve que, definitivamente, aderir a avanços tecnológicos e desenvolver uma infra-estrutura própria para tal, de forma a acompanhar o desenvolvimento mundial.

A divisão de Sérgio Mattos é uma das mais conhecidas e adotadas como ferramenta de ensino da história da televisão brasileira. Ao dividi-la dessa forma, o autor pretendeu "obter um perfil global de sua evolução", com cada fase correspondendo a um período definido, a partir de acontecimentos que serviram como ponto de referência. Além disso, seu relato também pretendeu levar em conta esse desenvolvimento dentro dos contextos social, econômico, político e cultural brasileiro.

No entanto, algumas falhas são claras. Primeiro, e talvez mais importante, é a falta de critérios bem definidos para os recortes temporais. Apesar de o autor afirmar que selecionou os acontecimentos mais relevantes para cada período, na maioria deles não cita esses acontecimentos e o ano passa a ser somente uma referência motivada por uma série de pequenos acontecimentos, às vezes pouco relevantes para a trama escolhida. Um exemplo é o primeiro recorte, de 1964. Nesse caso, Mattos cita o acontecimento - o Golpe de 64 - mas na verdade não avalia que o acontecimento foi mais importante para a história do país do que para a história da televisão. É claro que seu objeto de estudo sofreu profundas mudanças com o fato, mas aparece como mais importante a entrada da Rede Globo para o mercado como empresa competitiva, em 1965. Enfim, faltam os "momentos críticos" que a História demanda para os recortes. Além disso, faltou a análise de algumas variáveis em determinadas fases, ou seja, para manter um padrão de análise ele deveria ter avaliado as mesmas variáveis em cada

momento, o que não foi feito, principalmente a partir da quarta etapa, em que sua apreciação privilegiou somente alguns pontos. Por fim, temos que considerar que dentro de cada recorte temporal faltou uma cronologia. Em determinados períodos, Mattos fala de acontecimentos da fase posterior e às vezes anterior. Isso ocorre também nas três primeiras fases, o que acaba deixando o leitor confuso em meio a tantas datas.

2.2.7 Brittos e os Três Períodos da TV Paga Brasileira

Chegando ao fim desses relatos de periodizações em Comunicação, reduzimos seu foco a uma parte de um capítulo da tese de doutorado de Valério Brittos, que divide o desenvolvimento da televisão por assinatura no Brasil. Em sua tese, ele trabalha com a TV paga em um contexto bem mais amplo, mas define que há um "percurso histórico" que envolve três períodos, caracterizado pela desorganização, do ponto de vista econômico-jurídico, e pela atuação liberalizante do Estado e sua regulamentação.

Antes do primeiro período, porém, o autor caracteriza uma fase que chama de Pré-mercado, em que o mercado ainda não estava constituído, mas os agentes se movimentavam em busca de sua formação com experiências desarticuladas. Aquele momento, de 1971 a 1987, foi marcado por tentativas isoladas de implantação do serviço e sua regulamentação.

A primeira fase caracterizada pelo trabalho desse pesquisador, vai de 1988 a 1992. A chamada Fase da Pulverização é desencadeada pela edição dos primeiros textos legais sobre a área e o início da atuação constante dos agentes econômicos, em um movimento condutor à oligopolização do mercado então nascente. Especificamente, referimo-nos ao Decreto 95.744, de 23 de janeiro de 1988, que regulamentou o Serviço Especial de Televisão por Assinatura, tratando do UHF codificado e do satélite; e a Portaria 143, de 21 de junho de 1988, que lançava as bases para o cabo com o Serviço de Recepção de Sinais via Satélite e sua Distribuição por Meios Físicos a Usuários. Além disso, duas tendências foram observadas: escassez de canais desenvolvidos ou adaptados para o Brasil, sendo a maioria deles somente retransmissões internacionais; e ausência de uma articulação nacional intensiva pelos atores, verificando-se pouca distinção entre as diferentes tarefas de programação, distribuição e operação.

Em 1993, São Paulo começou a ser cabeada e, a partir daí, em 1993 e 1994, a Globo e a Abril, respectivamente, adquirem operações de cabo e MMDS de terceiros. Assim começou e durou a Fase da Ordenação. O mercado foi modelado na estrutura de um oligopólio e as corporações buscaram parcerias, implantaram estratégias nacionais e desencadearam o

reposicionamento de suas atividades, separando as funções de programação e operação e firmando posições. Intensificaram-se as aplicações de capital estrangeiro no Brasil. Com isto foram montados escritórios das programadoras e grandes grupos no país. Pelas alianças, capacitou-se a extensão das empresas brasileiras em busca de posições no exterior. Ainda nessa fase, houve um aumento significativo da quantidade de assinantes de televisão paga da ordem de 40%.

Por fim, resta a Fase da Definição, de 1995 até o momento em que a tese foi redigida (2001). Essa fase tem início no mais importante marco legal do setor, a Lei 8.977, de 6 janeiro de 1995, chamada Lei do Cabo. A partir de então, definiu-se o modelo de desenvolvimento da TV paga no Brasil, com aquisições e afiliações das operações existentes e a consolidação da Rede Globo como líder do mercado de cabo, além de um quadro regulatório definido e seguro. Simultaneamente, nasceram no país novos canais pagos, programados por corporações transnacionais associadas ao capital nacional, além das primeiras iniciativas de comercialização dos serviços de Internet e telefonia via cabo, respectivamente a partir de 2000 e 2001, e dos serviços de TV interativa.

Com essa periodização Valério Brittos conta a história da TV paga brasileira em seu trabalho. Como outros autores, ele também não explica os critérios utilizados para seus recortes temporais, mas o faz de forma bem coerente com os pressupostos históricos, ao apresentar sempre os chamados "momentos críticos" como rupturas de cada período. Além disso, apesar de não definir ou especificar as variáveis analisadas em cada momento, julga basicamente as mesmas e recorrentes em outros estudos: programação, mercado, legislação, entre outros. Em contrapartida, o autor muitas vezes privilegia a história e os movimentos do Grupo Globo, o que é compreensível pela liderança exercida no setor, mas não justificado. Outra crítica que deve ser feita é em relação à fase que denominamos Pré-mercado. Primeiro, porque da forma como foi descrita deveria ser considerada um primeiro período; e segundo, pela própria denominação utilizada, porque apesar de ser incipiente já havia um mercado sendo esboçado.

Todos esses são complexos exercícios de periodização, principalmente porque de modo geral consideram a TV como um todo e não com seus fragmentos, como poderia ser uma periodização da programação televisiva ou baseada somente nas suas mudanças tecnológicas. Além disso, algumas delas são partes de estudos mais amplos, como as de Bolaño e Brittos, o que explica a falta de justificativas específicas.

É claro que não se pode esquecer quão difícil é a tarefa de descrever, analisar e nomear um objeto ao mesmo tempo presente, passado e futuro; mas também não se pode negar, de um

lado, a falta de rigor teórico e metodológico para a tarefa, por parte de seus autores; e, por outro, a aparente dificuldade de eleger e avaliar as mesmas variáveis nos diferentes períodos.

Portanto, é possível dizer que em todas elas há uma carência crônica de um pano de fundo teórico que sustente suas generalizações e sua retórica. Ademais, há uma posição unânime que enxerga a televisão (como o rádio e a televisão a cabo) somente, ou mais profundamente, na sua dimensão institucional; isto é, como uma indústria e suas organizações sendo moldadas pela política governamental, pelos movimentos econômicos e pela administração corporativa. No geral, nesses trabalhos de periodização, a prioridade é dada à influência do poder econômico e do Estado na estruturação e desenvolvimento do serviço de comunicação, viabilizando críticas ligadas à teoria da dependência, ao imperialismo cultural e às políticas neoliberais.

Em contraposição a isso, a televisão poderia ser analisada, como (a) uma realização: focando a cultura e a prática profissional; (b) uma representação e forma: "um enquadramento estético que toma emprestado o vocabulário da crítica literária, teatral e cinematográfica" (FREIRE FILHO, 2004, p. 205); (c) como fenômeno sociocultural: ligado à política, à cultura popular de massa, à sociedade civil e com o caráter mutável dos valores sociais e domésticos; e/ou (d) como tecnologia: enquadrando-a pura e simplesmente como experimento científico e inovação tecnológica. Obviamente uma escolha não exclui a outra, se considerarmos a importância e a necessidade de manter-se atento à multivascularidade do fenômeno comunicacional – seja através de qualquer meio de comunicação – na hora de buscar causalidades e explanações.

A periodização é um desafio do exercício histórico. O agrupamento de desenvolvimentos em fases significativas adiciona tanto luz à análise e coerência dos acontecimentos e da narrativa, quanto escuridão ao entendimento do todo, ao fazer uso da diferenciação excessiva das variáveis e das próprias fases. É um aprendizado que deve envolver uma distância e uma proximidade muito bem calculadas.

Os exercícios aqui descritos e analisados são mais um recitativo factual, geralmente baseado em datas, sem um princípio explicativo forte e justificado. Ou seja, falta o subsídio da História como disciplina, ao qual agora buscamos recorrer.

2. 3 CONCLUSÕES

Seja avaliando décadas ou dias, o tempo é dos acontecimentos uma ferramenta metodológica para o estudo de qualquer trama. Deles as significações são essenciais e a análise da sua coerência lógica pré-determinada é importante de ser considerada.

Essa posição aqui defendida oferece a base teórica concreta para os recortes que serão apresentados como resultado da pesquisa. A opção por essa base específica foi feita considerando o aparente ineditismo de aplicação da História em uma pesquisa de Comunicação, além da importância óbvia desta disciplina para justificar a cronologia e as escolhas dos cortes dos acontecimentos no decorrer do tempo.

As periodizações desenvolvidas por estudos de Comunicação demonstraram que falta exatamente o subsídio histórico, ou seja, a base teórica adequada para justificar as escolhas feitas pelo bom senso. A boa aplicação dos conceitos e a supressão dessa carência são os aspectos que aqui se deseja evidenciar.

3 CONTEXTUALIZAÇÃO

A conjuntura em que surge a cabodifusão no Brasil e no mundo corresponde a um momento de mudança global: na economia, na cultura e na política. É o período da terceira revolução industrial, da globalização contemporânea, enfim, da construção da chamada Sociedade da Informação ou Sociedade do Conhecimento, uma sociedade em que informação e/ou conhecimento deixam de ser somente bens individuais importantes para o crescimento e desenvolvimento individual, mas passam a ser valores mercadológicos de desenvolvimento cultural, político e econômico das coletividades. A informação e a sua detenção passam a ser relacionada com o poder, sendo elementos de poder.

Para a compreensão do objeto desta pesquisa em particular é essencial uma visão ampla do contexto em que surge a tecnologia aqui estudada, bem como ela se desenvolve em relação e em conjunto com as movimentações da História.

A cabodifusão é um mínimo, é uma conseqüência das mudanças que levaram à chamada contemporaneidade. Vejamos então a totalidade histórica, econômica, técnica, política e social de mudanças que foram tão significantes para o surgimento dessa tecnologia e desse mercado e para a reformulação das relações globais.

3.1 AS TRANSFORMAÇÕES DO MUNDO DURANTE OS SÉCULOS

Se nem na natureza o futuro repete o passado, no mundo econômico, tecnológico, político e até social, é ainda mais improvável que essa afirmação seja contradita. O mundo não pára e em seu movimento conseqüentemente existe a consciência de que ele passou e passa por grandes modificações desde que nascemos. Essas mudanças são de natureza tecnológica, econômica, política e cultural. São mundiais e locais e só variam no grau em que ocorrem.

Da criação da escrita ao último *smart mob*, as transformações foram tantas e tamanhas que seria quase impossível listá-las. Uma ou outra referência, no entanto, é inevitável. É o caso da imprensa que trouxe uma marca decisiva para a própria história do mundo, tornando

mais fácil a gravação de memórias para a posteridade e, como negócio, criando um novo e promissor mercado para as comunicações. Como a Europa foi o palco do invento, dela parte o domínio do mundo no campo cultural, ocasionando modificações na organização e estrutura das culturas, políticas e economia. O modelo industrial de produção que a imprensa adotou, a partir da criação de tipos móveis, por Gutemberg, pode ser considerado a base da economia da comunicação de massa que começa a ser caracterizada, a partir do fim do século XIX, nos países centrais.

Com o passar dos anos, essa e outra miríade de alterações ocorridas foram se tornando consistentes, embora continuamente mutantes. Todas são aceleradas e mais acentuadas a partir da segunda metade do século XX, tendo como símbolo maior o computador. Na verdade, a própria história daqueles cem anos é, em parte, a história do desenvolvimento de instrumentos e sistemas de informação e comunicação e sua aplicação na economia, na política e na cultura. Novidades técnicas, aprimoradas por iniciativas isoladas e esforços em pesquisa e desenvolvimento, ocasionaram a convergência, a combinação entre informática, telecomunicações e microeletrônica, capaz de modificar totalmente o mundo até então conhecido.

3.1.1 Globalização

Há algumas décadas, convencionou-se chamar essa série de mudanças de Globalização, sobretudo devido à internacionalização do comércio, transnacionalização das grandes empresas e mundialização do capital. Note-se que essas variações todas são alavancadas pelo aprimoramento das técnicas, pesquisa e desenvolvimento, mas motivadas verdadeiramente pelo modo de produção capitalista.

O engano desta concepção, a nosso ver, está nesse nome tão recente para um fenômeno tão antigo. De fato, a globalização está presente em todos os lugares desde a mundialização do capital, há cinco séculos, mas só foi consolidada na era atual. De início, significou principalmente o comércio a longa distância, desenvolvendo-se para a globalização como a entendemos hoje: a internacionalização do capital, da política e da cultura.

A história deste processo é praticamente a própria história do capitalismo mundial, com sua trajetória iniciada pelo mercantilismo do final do século XIX, o *laissez-faire* e a Primeira Revolução Industrial. Em um segundo momento, passou-se ao capitalismo monopolista ou o imperialismo da época da Segunda Revolução Industrial. Um momento em que se consolidaram os Estados nacionais, cuja presença era forte e marcante sobre o

mercado. Foi abandonado o *laissez-faire* e foram criados mecanismos de absorção da produção excedente para manutenção do crescimento. O fordismo e o taylorismo dominavam as indústrias e empresas que trabalhavam para uma sociedade em que o consumo se expandia. Sobretudo neste período, algumas invenções das telecomunicações foram essenciais para a mundialização do capital e das culturas. O telégrafo e, em seguida, o telefone, encurtaram as distâncias aproximando os continentes e os interesses.

Uma terceira etapa teve início após a Segunda Guerra Mundial com, segundo a nomenclatura marxista, o capitalismo monopolista de Estado, também conhecido como Estado benfeitor ou do bem-estar social, caracterizado por organizar a distribuição social. Naquele momento, o papel do Estado era articulado ao sistema de crédito e aos mercados, na coordenação da divisão social do trabalho. É dada a partida para um âmbito maior da globalização, com o planejamento macro-econômico mundial, com um Estado empresário, regulador e interventor. Cresce a produção de bens e serviços pelo setor público.

Enfim, a partir dos anos 80, tem início um quarto período do desenvolvimento capitalista mundial e, assim, da própria globalização. Um capitalismo concorrencial global, também chamado de pós-capitalismo ou simplesmente, na linguagem da economia, neoliberalismo. Trata-se do liberalismo revisitado, onde o Estado é mínimo e grande parte do seu poder, sobretudo econômico e de barganha, é transferido para as grandes corporações mundiais, instituições internacionais e países centrais. As mudanças tecno-científicas são extremamente aceleradas e ditam o ritmo de todos os movimentos mundiais, redesenhando até a estrutura organizacional dos estados e das empresas com base em tecnologias de informação e comunicação. O capital circula mundial e virtualmente a procura de melhor remuneração.

Neste, até agora, último momento do capitalismo, há enfim o colapso do socialismo soviético e a expansão da democracia representativa. O domínio capitalista é consolidado e os valores privados se sobrepõem aos valores coletivos. Há ainda crescente privatização e mercantilização da informação. Aliás, é justamente a informação e as novas proporções de sua produção, armazenamento e circulação que levam ao contexto histórico e social do surgimento e disseminação da cabodifusão no mundo e no Brasil. É, enfim, a chamada Sociedade da Informação.

3.1.2 A SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO (SI)

De acordo com Krishan Kumar (1997), a Sociedade da Informação é mais uma das novas teorias sobre a sociedade pós-industrial, juntamente com as teorias do pós-fordismo e

da pós-modernidade. Isso porque as sociedades industriais deixaram de ser capazes de fornecer compensações, a despeito do aumento de circulação de bens e serviços e do seu próprio crescimento.

A expressão foi observada pela primeira vez em 1964, em um artigo de Jiro Kamishima intitulado *Sociologia em sociedades da informação*. Dois anos depois, Yoneji Masuda publicou o livro *Introdução à sociedade da informação* e, em 1969, Yujiro Hayashi editou também *The information society – from hard to soft*. A partir daí e ainda mais depois de uma reunião da Sociedade Americana de Ciência da Informação, em 1970, o termo se popularizou e tomou conta da Academia e do senso comum.

Na área da informação, o contexto era de redes multimídias, conglomeração mundial e expansão dos serviços de informação. O desenvolvimento tecnológico já era vertiginoso e a convergência já começava a ser vislumbrada como uma possibilidade quase cotidiana, aclamada ainda pela possibilidade de expansão do consumo. A infra-estrutura básica estava (e está) nas redes de telecomunicações, na informática e na indústria de equipamentos eletrônicos que as alimenta. Como resultado dessa infra-estrutura, torna-se possível uma série de serviços que surgem ou são desenvolvidos tendo a chamada Sociedade da Informação como pano de fundo e contexto histórico. Entre eles estão a teledifusão, a Internet, a informatização das bibliotecas, a criação de *data centers*, a telefonia e a cabodifusão. Além disso, a aplicação dessas tecnologias também se dá nas mais variadas atividades e nos mais diversos ramos, de viagens e turismo a transações financeiras.

Como contexto e como "novo tipo de sociedade", a SI apresenta diferentes dimensões, tanto histórica e tecnológica, como econômica e política. Estas dizem respeito às características básicas de cada uma dessas divisões e ao contexto que constituem para embasar a Sociedade também chamada do Conhecimento.

A dimensão histórica é coerente com uma perspectiva que prega a continuidade e não a ruptura, portanto, a evolução em lugar da revolução. Apesar de não ser esta uma opinião unânime, com uma série de autores acreditando mais na possibilidade da revolução (COX, 2001, DYSON et al, 1994, MALIK, 1990), ela é a perspectiva adotada por este trabalho. Aqui, tem-se como fato que as tecnologias por si só não mudam a sociedade, nem mesmo as avançadas tecnologias da informação e comunicação (TICs); e ainda que fossem capazes de tal impacto, elas não são uma exclusividade da contemporaneidade.

Aqui, por mais importante que seja entender o que é informação, seria pretensioso definir esse vocábulo que tem dedicado a si toda uma área de pesquisa e conhecimento. Portanto, considere-se a informação como basicamente o estado intermediário entre dado e

conhecimento. Isso dá margem para o entendimento óbvio, confirmando assim que ela não é atributo da sociedade atual, que com ela só o homem é capaz de criar e desenvolver atributos tecnológicos, capazes de manter um registro histórico porvir.

A dimensão tecnológica é provavelmente a mais aclamada delas. Não por acaso, que os entusiastas da SI incorrem no frágil equívoco do determinismo tecnológico como motor da desses tempos pós-modernos. Nesse caso, seguindo e explicando ainda a opção teórica pela perspectiva evolucionista da sociedade, os novos geradores, canais e armazenadores de informação suplementam seus precedentes ao invés de suplantá-los. Um exemplo básico é a escrita, que nada mais foi do que adaptada às novas interfaces, jamais esquecida ou plenamente modificada. O alfabeto continua o mesmo, seja escrito à mão, seja nas teclas do celular.

São praticamente dois séculos de invenções mais ou menos articuladas na área da informação. O telégrafo, o telefone, o rádio, a televisão e, por fim o computador. Esse último, no entanto, é uma inovação que difere bastante de todos os antecessores. Não por acaso, é ele o marco da sociedade do conhecimento, cuja compreensão acerca de suas diferenças em relação às inovações anteriores ajuda a entender a nova sociedade que está sendo criada a partir dele.

Em primeiro lugar, somente o computador tem a habilidade de simular capacidades exclusivas do ser humano como memória, lógica e comunicação. Além disso, ele é polivalente e pode reunir uma variedade de funções que combina e perpassa as utilidades daquelas tecnologias que o precederam. Não obstante, requereu e facilitou a convergência das telecomunicações com a microeletrônica, permitindo a transmissão de dados de forma quase instantânea para teoricamente todas as regiões do planeta. Essa dimensão é tão relevante que foi, e ainda é, capaz de modificar padrões ocupacionais e trabalhistas.

Isso significa que o mercado está sendo redefinido e ampliado. Atividades tradicionalmente associadas à indústria editorial e bibliotecas, por exemplo, estão reformulando seus antigos hábitos e se articulando com outras atividades. Entretanto, cabe lembrar que as TICs são tributárias das pesquisas em ciência e tecnologia (P&D em C&T) e sua capacidade de gerar mais informação, P&D e conseqüentemente conhecimento, está fortemente dependente de seu acesso e uso.

A terceira dimensão da SI trata da economia. Como já foi mencionado, nos anos 80 houve um forte movimento da sociedade como um todo, saindo de um *modos vivendi* baseado no Estado e focado nas necessidades sociais, para um modelo difuso, com ênfase no desenvolvimento privado, empreendedor, focado e alimentado pelo mercado. Um

empreendedorismo que deve reger a economia neoliberal, conduzindo a um equilíbrio sem a intervenção do Estado.

Nesse esquema os sistemas de informação e comunicação foram envolvidos nos sistemas gerais da organização econômica. Vende-se a própria informação, não um produto que a contém. Provedores e usuários desse novo produto relacionam-se num contexto comercial aberto, dentro de um ambiente econômico. Preços são estabelecidos cada vez mais detalhadamente, seja das apropriações de custo, seja de avaliações de produtos e serviços.

Por fim, a dimensão política, que passa a existir dada a validade da informação e conseqüentemente ao poder que sua posse dá ao seu detentor. É um paradoxo, mas atualmente há mais informação disponível para mais pessoas do que em qualquer outra época, no entanto o custo das tecnologias de acesso a essa informação é muito alto para as vastas camadas da população mundial. Isso reforça sua dimensão política, sendo um paradoxo de natureza política, alimentado por um de natureza econômica e, por que não, social.

Assim, o chamado *digital divide* passa a ser uma importante questão política que ameaça inclusive mudar a relação entre o Estado e o cidadão. Os indivíduos, organizações e Estados que possuem tanto riqueza, quanto competências, estão acumulando o potencial para controlar a produção e o fluxo de informação, em função de seus interesses e em detrimento do direito e da necessidade dos outros. A ponte entre o valor e o custo da informação, e o poder de valorizá-la por critérios de mercado, está reduzindo o poder político dos que têm recursos econômicos limitados, da mesma forma que o crescente uso da Internet está tirando o poder político dos que têm limitados recursos técnicos, tanto de indivíduos, como de organizações ou Estados. Nesse ponto, o processo regulatório que ainda é liderado pelo Estado é extremamente importante para essa dimensão da sociedade da informação, numa luta que deve equilibrar o interesse e o direito individual com o bem público, mesclando posições políticas, econômicas e culturais.

AS MUDANÇAS

De acordo com Garnham (2000), o termo Sociedade da Informação se refere a distintas tendências que precisam ser agrupadas, sobretudo por serem a materialização das mudanças globais. Mas essas tendências, separadamente, podem ser explicadas avaliando os atributos da SI, tendências que constituem diferentes critérios, utilizados por diferentes autores para falar do mesmo fenômeno. São eles: tecnológicos, econômicos, ocupacionais, espaciais e culturais.

Ciente de que os acontecimentos foram sendo confirmados nesses diferentes setores, Daniel Bell foi o expositor mais eminente das idéias da sociedade do conhecimento, sendo definida e rotulada por seus novos métodos de acessar, armazenar e distribuir informação. O que ele chama de sociedade pós-industrial é aquela baseada em serviços, onde o que importa é a informação. Bell (2006) também postula os estágios de sua evolução de acordo com os avanços de algumas atividades: (a) expansão dos transportes e utilidades públicas como serviços auxiliares; (b) aumento dos empregos de "colarinho branco"; (c) crescimento de um setor que oferece serviços pessoais, sobretudo nas áreas de saúde e educação.

Krishan Kumar também se debruça sobre essa perspectiva e afirma que

> Se as duas primeiras foram revoluções em energia – baseadas no vapor e na eletricidade – a terceira, e sobre isso havia acordo geral, era a da informação. Suas primeiras manifestações assumiram as formas do telégrafo elétrico, do telefone, do gramofone, do cinema, do rádio e da televisão. Mas o computador foi o ponto culminante.
> [...]
> A idéia básica da sociedade pós-industrial, porém, era a evolução para uma sociedade de serviços e o rápido crescimento de oportunidades de emprego para profissionais liberais e de nível técnico. (KUMAR, 1997, p.21).

O autor ainda acrescenta que, diferentemente do que defendia Bell, se o advento da sociedade da informação é uma mudança tão revolucionária quanto tem sido falada, o mais correto é esperar que mudanças profundas ocorram em toda a sociedade e não apenas na estrutura técnico-econômica. É exatamente essa posição que é defendida neste trabalho e por muitos outros de teóricos da SI, considerando ainda que todas as mudanças de agora são apenas manifestações de mudanças muito anteriores.

Esses atributos, além de serem pura e simplesmente considerados, são necessários para distinguir a chamada sociedade da informação, discernir o que a difere das sociedades anteriores. Para esse propósito, Frank Webster (2003) elenca seis formas: pela inovação e difusão tecnológica, pela mudança ocupacional, pelo valor econômico, pelos fluxos de informação, pela expansão dos símbolos e sinais e a última, relacionada propriamente ao fenômeno, que não é o simples fato de existir mais informação disponível que a torna especial, mas sim as mudanças nas formas de conduzir a vida por causa da informação. A informação tanto pode ser o processo como o produto. Não é possível, assim, estabelecer uma verdade absoluta.

Isso significa que a explosão da informação não produziu um deslocamento radical na forma como as sociedades industriais são organizadas ou na direção à qual elas tenham se

movido. A diferença está nas modalidades e intensidade das aplicações. Passemos ao detalhamento desses predicados.

3.1.2.1 Mudanças Técnicas

Se não foram as primeiras a serem observadas, as mudanças técnicas foram, sem dúvida, as grandes propulsoras do fenômeno que nomeia a sociedade atual. O desenvolvimento e a ampliação do uso das tecnologias de processamento, estocagem e transmissão de dados foram notáveis e ainda o são pelo seu crescente poder de processar informações em variadas atividades da sociedade.

Fundamentado nas possibilidades da tecnologia como ferramenta essencial para o desenvolvimento social, Masuda (2006) defende, em seu ensaio, uma sociedade organizada a partir das mudanças tecnológicas. Para ele, assim como para outros autores que se baseiam no âmbito tecnológico da SI, os sinais de mudança são basicamente pautados no desenvolvimento e ampliação do uso dessas técnicas transformadas em tecnologia.

É importante lembrar que, dentre a variedade de autores que abordam o tema, existe também uma variedade de abordagens que incluem uma visão positiva e entusiasta sobre a SI e uma visão negativa ou crítica sobre tais alterações. Ambas correntes consideram o atributo tecnológico – e todos os outros –, tanto na forma conjunta, como separada. Apesar de terem uma visão geralmente exagerada, como a maioria das visões maniqueístas, o determinismo tecnológico é comum entre seus entusiastas.

A fascinação por esse período deve-se, em boa parte, à tecnologia em si, que com suas possibilidades e promessas impede uma visão mais ampla da realidade. Em seu trabalho *Testing the spirit of the information age*, Richard Cox (2001) trata da SI sob três perspectivas: como consumidor de tecnologia da informação (TI); como educador do campo que utiliza a TI; e como indivíduo convencido da relevância das crenças judaico-cristãs como um meio de deslocar criticamente as muitas mensagens conflitantes oriundas da sociedade do conhecimento.

Mas até as tecnologias chegarem a ser consumidas, até criarem dependência e importância, há um longo caminho percorrido. É preciso que se forme uma infra-estrutura de informação capaz de fornecer os aparatos técnicos para a sua utilização.

A perspectiva ideal para a obtenção de uma infra-estrutura global de informação está relacionada, por parte de governos, empresas, comunidades e indivíduos, à cooperação, de modo a interligar as telecomunicações mundiais e as redes de computadores, capazes de

transportar sinais digitais e analógicos, como suporte a cada possível aplicação de informação e comunicação. Ainda se espera que essa rede mundialmente interligada beneficie a tudo e a todos, sem que a locação física importe e que, cada vez mais, um maior número de atividades humanas tenham relação com as TICs.

O que é fato, quando se fala em tecnologia e sua evolução, é que nenhuma mudança é finita ou absoluta. As TICs também tornam possível novas formas de conduzir velhas atividades, mas não garantem que as pessoas descartem seus antigos hábitos e práticas, com o advento de qualquer novo produto ou processo.

De acordo com Borgman (2004), o acesso à informação é uma das primeiras questões relativas à construção dessa infra-estrutura global. Como acontece para que toda invenção se torne inovação, e sem considerar as questões de inclusão e exclusão tecnológica, existe um processo a ser seguido, baseado na premissa básica que elas devem ser adotadas.

A teoria da inovação, ou do processo de inovação, faz um *link* bastante pertinente entre os atributos tecnológicos e econômicos, que nesse caso pode muito bem ser adaptado para melhor compreensão da SI. Seu pressuposto básico é que as mudanças econômicas são provocadas, fundamentalmente, pelo processo de busca de inovações por firmas individuais; e, mais do que isso, as características do processo que ela estabelece se encaixam bem no processo pelos quais muitos artefatos tecnológicos passam até chegar ao consumidor final.

De forma sumária, cabe descrever as três etapas que a teoria postula. Primeiro nasce a *invenção,* no campo mais abstrato, uma contribuição inédita (e significativa), em um determinado conjunto de conhecimentos relativos a uma tecnologia, representando uma mudança tecnológica. Em seguida, a invenção se torna *inovação,* quando há introdução, pela primeira vez, de novas técnicas no sistema produtivo, representando uma mudança técnica inédita. Quando enfim a inovação é bem sucedida, segue-se o processo de sua *difusão* pela economia, à qual ainda outras inovações podem ser incorporadas.

Essa teoria, apesar de ser da área de Administração, tem característica essencialmente multidisciplinar. Para este trabalho, considerando a inovação como dada, cabe de fato tratar de sua difusão a partir da adoção e adaptação.

Ainda de acordo com Borgman (2004), o primeiro estágio da adoção é o conhecimento do produto (ou processo), seguido pela persuasão. Ao ser persuadido, o usuário busca decidir se aceita ou não a tecnologia. Esse é o terceiro estágio do processo adotivo. A aceitação pode levar à implementação (quarto estágio) e se a inovação for suficientemente útil há a confirmação para o seu uso contínuo (quinto estágio).

Mas mesmo seu uso contínuo não é estático. Nesse caso, teorias da difusão e adoção são valiosas para o entendimento dos processos sociais envolvidos na escolha de emprego de uma tecnologia em particular. Deste modo, devemos olhar não somente a adoção da TI como uma decisão binária de sim ou não, mas também como tecnologias, que uma vez adotadas são adaptadas com o tempo.

De toda forma, não são apenas essas características que nos levam a pensar em infra-estrutura. A integração, a interação e a interdependência de atividades relacionadas cumprem papel essencial neste caso. Borgman detalha ainda que alguns autores a descrevem como uma construção social e técnica, desempenhando um papel de advogado do diabo para a própria tecnologia. É motor e barreira para mudança, é adaptável e rígida, ocorre dentro e fora das práticas sociais, é, enfim, produto e processo.

Essas atitudes são válidas tanto para empresas, como para o governo e os indivíduos. Uma vez adotadas e adaptadas, cresce a dependência pela informação e suas tecnologias. Assim, a sociedade foi se reestruturando para o que agora se tenta descrever e entender. Todas as eras dependem da informação. De acordo com Cox (2001), o que torna esta mais especial é o quanto as tecnologias de informação parecem poderosas e demonstram rápida expansão, além de maior velocidade e custos mais baixos, isto é, a potencialização de seu acesso, processamento e armazenamento.

3.1.2.2 Mudanças Econômicas

O desenvolvimento acelerado da informação e do conhecimento, como indústria, acaba por aumentar consideravelmente sua participação no PIB, e, como já previa Kumar (1997), afeta não somente a área técnica do mundo, mas todos os seus âmbitos. O econômico é, então, conseqüentemente um desses.

Os autores que se baseiam em critérios econômicos para tratar da SI criticam o quantitativismo (o puro aumento de informação disponível, como única ou mais importante variável que dá essa nova qualidade à contemporaneidade) e levantam questões sobre os critérios de exclusão e inclusão. Ao mesmo tempo, concebem primeiramente que a economia é acelerada pelo fluxo de novas idéias e tecnologias.

Partindo desse princípio, Leadbeater (2006) buscou explicar os movimentos que modelam a vida econômica e esclarecer porque é preciso reconstituir muitas instituições. De acordo com o autor, existem três forças que guiam as economias na sociedade moderna:

a) Capitalismo financeiro: diz respeito a fluxos financeiros dos quais grande parte é gerida por uma autoridade financeira mundial, personificada pelo FMI, e pela grande atração que economias emergentes frágeis exercem como fornecedor básico e comprador potencial das grandes potências econômicas;

b) Capitalismo do conhecimento: o guia que gera novas idéias e as transforma em produtos e serviços;

c) Capitalismo social: que prega a importância da colaboração, do capital social, mas também enxerga a possibilidade de, pela tecnologia e economia, ampliar todos os tipos de desigualdades.

3.1.2.3 Mudanças Ocupacionais, Culturais e Espaciais

As mudanças ocupacionais denotam que, em termos gerais, há um aumento significativo de postos de trabalho relacionados ao setor objeto de estudo, em duas grandes categorias: comunicatas (que fazem a comunicação da informação) e informatas (responsáveis pelo armazenamento e organização da informação).

Assim, se a tecnologia é uma ferramenta, cujo manejo requer habilidades a serem aprendidas, ou um fim em si própria, é uma questão bastante conflitiva. A introdução de um indivíduo nesse campo do conhecimento tecnológico não acrescenta muita coisa em sua educação, em *literacy*. Na verdade, muitas vezes, ela é só um fim em si mesmo, isto é, somente conhecimento tecnológico que não causa transformações na vida das pessoas, o que certamente não diminui sua importância; pelo contrário, o momento social atual é visto como provedor de grandes oportunidades. “O critério ocupacional indica que se a maioria dos trabalhadores de um país estiver ocupando cargos ligados ao que se chama de trabalho informacional esta sociedade teria se tornado uma SI”, afirma Lídia Silva de Freitas (2004, p.11).

Há também os atributos culturais. Para aqueles que exploram esse aspecto da sociedade da informação, é reconhecido que há uma extraordinária expansão do conteúdo informacional na vida cotidiana de alguns segmentos sociais, sendo conseqüentemente sua cultura manifestamente mais bem informada e dependente de informações que outras.

O caso espacial segue a mesma linha de raciocínio aplicada ao listado até aqui. O distanciamento geográfico das redes de informação é inversamente proporcional à distância virtual que as liga. Na verdade, na sociedade da informação ocorre um deslocamento

fundamental nos marcos espaços-temporais de variadas atividades sociais. As redes formam a base sobre a qual as atividades econômicas se estendem para além de fronteiras nacionais, facilitando a integração regional e global.

3.1.2.4 Mudanças Políticas

Assim como é inevitável a ação pública na sociedade, o são também os atributos políticos. Há uma interferência – mesmo que mínima – necessária, por parte do governo, para determinar atividades, no sentido de encorajar e fomentar a produção de conteúdo que dinamize, fortaleça, preserve, universalize e democratize a língua, as idéias e as culturas nacionais.

Apesar de às vezes não serem tão aclamadas quanto as técnicas, as alterações políticas são muitas, profundas e mescladas com os atributos já descritos. Por exemplo, o avanço tecnológico dos anos 90 levou alguns países, individualmente, a desenvolverem planos para dispor de uma infra-estrutura da informação. Nos EUA, havia o *National Informatiom Infrastructure Act* de 1993. Na Europa, houve uma proposta da União Européia para uma *European Information Infrasctucture* (BORGMAN, 2004). A base instalada de tecnologia, na qual esses planos foram previstos, incluía a Internet, que começou em 60 com a ARPANET; a "rede inteligente" de telecomunicações, a que se seguiu a desregulamentação da telefonia; e as tecnologias relacionadas, como o cabo e redes de TV por satélite. Em meados daquela década, planos de infra-estrutura nacional começaram a convergir. Em 1994, os EUA propuseram princípios formais para a infra-estrutura de informação global. Alguns princípios foram incorporados pelo *Buenos Aires Declaration on Global Telecommunication Development for the 21 century*, da União Internacional de Telecomunicações e pela *Global Information Infrastructure: Agenda for Cooperation*, dos EUA, e apresentados como importantes posicionamentos universais. São eles: encorajamento aos investimentos no setor privado; promoção da competição aberta; promoção de acesso aberto a rede para todos usuários e provedores de informação; criação de um meio-ambiente regulatório flexível e condizente com as rápidas mudanças do mercado e das tecnologias; e segurança de um serviço universal.

Essas mudanças técnicas, econômicas e sociais, buscadas em conjunto por diferentes nações, indicam exatamente a convergência política e a tentativa de criação de regras globais para uma sociedade nascente. Não obstante, alguns meses depois, o grupo dos cinco países economicamente mais poderosos do mundo, mais tarde G-7, se encontrou para discutir esses

princípios e concordou em colaborar para tornar possível sua visão comum de sociedade global da informação e trabalhar de forma cooperativa para construir essa infra-estrutura. Nessa reunião de 1997, foram apresentados os seguintes pressupostos: promoção da competição dinâmica; encorajamento de investimento privado; definição e adaptação de uma estrutura regulatória; e promoção de acesso aberto às redes.

Considerando o atributo político por outro ângulo, John Keane (2002) afirma que no contexto da globalização existem duas tendências do pensamento intelectual sobre o papel e posicionamento do governo. A primeira advoga que a "Globalização é um processo que não pode ser facilmente aplicado à política" (HOBSBAWN, 1998). Defende que existem instituições globais e os Estados continuam pluralistas e divididos em territórios. Eles interagem quando necessário, mas, sobretudo em favor de seus próprios interesses. A segunda corrente, chamada *Global Governance School*, concorda com a conclusão da primeira, porém ao invés de estar preocupada com a unidade de análise chamada "Estado territorial", ela favorece o esforço de conceituar os "*hotch-potch"* das instituições internacionais, como exemplos de "governança sem governo". Nesse caso, a governança se refere a qualquer processo coletivo de fazer e reforçar regras, sem utilizar organizações vinculadas ao governo.

Assim, o mundo contemporâneo se organiza politicamente de forma até então nunca vista. Ele talvez seja um produto mais acidental, combinado de sorte, do que fruto de planejamento, no entanto, é inegável que com o passar do tempo esse momento político tem demonstrado certa coerência e distinção.

É um sistema de *world wide webs* de interdependência, de ações e reações a distância, numa complexa mistura de redes legais, governamentais e de interdependência política e militar a distâncias mundiais. Essa rede é marcada pela alta velocidade de comunicação e pelo encolhimento dos espaços de fluxos, funcionando na forma do "efeito borboleta". O sistema funciona como algo maior e diferente de uma comunidade internacional e não pode ser entendido nos mesmos moldes que governos anteriores. É um conglomerado de interligação, cuja concepção é superior à noção de Estado. O Estado e as instituições supra-estatais fazem parte de processos multidimensionais que interagem e têm efeitos políticos e sociais em escala global.

Fazem parte dessa rede global forças mais e menos influentes. Keane (2002) coloca que, visto de forma vertical, esse novo modelo político pode ser entendido como um círculo concêntrico de três estágios. No seu interior (a) encontram-se as estruturas políticas, legais e militares que governam a América do Norte, Japão, Coréia do Sul e alguns países europeus. Nesse círculo, as redes de interdependência são maiores, mais densas e mais dinâmicas. Os

serviços de telecomunicações são mais funcionais e as barreiras geográficas menos importantes. Entre esse grupo os padrões explícitos de harmonização, decisões conjuntas e barganha são bem mais comuns.

A segunda zona de poder político (b) abrange áreas mais populosas e com dimensões territoriais quase imperiais. Ela inclui a China, Indonésia e Rússia e, com exceção da Índia, essas são democracias não de poder compartilhado, mas com estruturas governamentais que guardam sua soberania territorial. Esses países são de várias formas bastante interligados e com as outras zonas e estruturas formam uma espécie de pressão *push-and-pull*.

Mais distante do centro, está a terceira delas (c): uma aglomeração de unidades territoriais inter-relacionadas. Nela se encontra, entre outros, o Brasil, porém mais como uma exceção à regra geral. Alguns desses países, como o próprio Brasil, são atores potencialmente poderosos em escala global, mas a maioria, como Nigéria, Tailândia e Filipinas, são somente pequenos Estados. Dentro dessa zona mais periférica, as redes de interdependência governamental são mais frágeis e fragmentadas. Algumas "vozes" de dentro do regime geralmente denunciam essas áreas como perigosas para a ordem mundial, confirmando assim uma antiga regra que diz que a construção de um governo de sucesso requer a identificação e definição de uma ameaça. Além disso, as autoridades das forças que fazem parte dessa zona geralmente demonstram pouco interesse em relação à globalização como um todo e se mostram hostis à política vigente.

Esse novo modelo político se torna compreensível como um sistema modular de governo no qual o poder de decisão, especialmente em seu centro, é distribuído entre três diferentes, embora interdependentes, formas de espaço governamental: micro-governo, meso-governo e macro-governo. O micro-governo se refere a entidades de Estado subterritoriais, como instituições governamentais locais e regionais, dos quais o poder de decisão sente os efeitos oriundos de qualquer lugar do mundo. O meso-governo inclui Estados de territórios definidos e instituições regionais (ex.: União Européia). Por fim, o macro-governo trata de instituições supranacionais, cujo poder de tomar e reforçar decisões é diretamente ligado a todas ou muitas pessoas no mundo. Experiências demonstram que seu alcance global deriva da tendência de desenvolver sua lógica institucional autônoma, diferentes estilos organizacionais e formas de trabalhar.

A política atual é uma forma de governo dinâmica, com leis e procedimentos legais. Especialmente durante a segunda metade do século XX, o mundo viveu uma forte tendência em direção, não somente à legalização de estruturas governamentais, mas também ao desenvolvimento de novas redes legais multilaterais. Alguns acordos com essa característica

contêm provisões que englobam não somente as partes contratantes, mas também terceiros. Outros arranjos são guiados por doutrinas que definem normas globais como de interesse comum da humanidade. Assim, eles tomam forma de acordos, declarações, programas, atos e outros tipos de *soft laws,* cujo propósito é induzir o outro a mudar ou reforçar seu comportamento. Por conseqüência, essas formas policêntricas estão em constante definição e redefinição, conflitos e compromissos.

O que pode ser um problema, nesse caso, é a desordem política, ameaçada ainda pela baixa concentração de poderes, séria falta de cadeiras dirigentes e até a ineficiência de muitas das existentes. As políticas globais não têm uma função própria parlamentar - ou uma rede de parlamentares -, através da qual variadas e conflitantes demandas da sociedade civil global poderiam ser pacificamente canalizadas. Não existe um poder executivo ou agências capazes de efetivamente regular e reforçar controles.

Uma contradição da SI é que esse modelo que, talvez aleatoriamente, vem sendo adotado ou tornado realidade parece ter mais afinidade com modelos autoritários do que com procedimentos representativo-democráticos, em detrimento da consolidação da democracia representativa como regime dominante mundial. Um fato que comprova essa afirmação é o problema de *unaccountability*, por exemplo. As dificuldades relacionadas à carência de *accountability* estão ligadas à fragmentação da autoridade política e a questões que são agravadas pela tirania da distância.

Por outro lado, Keane (2002) afirma que existe uma tendência de relacionar o momento político contemporâneo com uma democracia cosmopolita, sobretudo por causa da força dominante norte-americana. O problema, de como e se essa força quase soberana pode ser amenizada, é composto pela necessidade de desenvolver uma forma mais efetiva e legítima de governo mundial. Enquanto os pensadores políticos estão divididos sobre o que poderia ou deveria ser feito, alguns defendem o princípio de uma ordem democrática legal e transnacional, outros antecipam um cenário complexo de um sistema internacional soberano, com estados democráticos que são membros votantes numa variedade de fóruns internacionais. Além disso, existem outros que vêem um novo compromisso entre essas duas opções: um processo cosmopolita de democratização, através do qual os cidadãos ganham voz dentro de seus próprios Estados e em lugares de poder entre seus Estados.

Essa abordagem, também chamada de apelo neo-kantiano, imagina um sistema de geo-governança diferente de qualquer outro proposto, para indicar um modelo de organização política no qual os cidadãos, onde quer que estejam, tenham uma voz, um *input* e uma representação política em questões internacionais, de forma paralela e independente de seus

próprios governos. Assim, as instituições cosmopolitas devem coexistir com os poderes estabilizados dos Estados. A abordagem como um todo pressupõe a existência de um sistema de Estado-nação, mas que hoje em dia é um Estado nacional, e de governos nacionais imersos em complexas redes de poder político, em níveis regionais e globais.

Tornados bens passíveis de serem calculados, medidos e trocados, informação e conhecimento são a base constituída da forma como é descrita a nossa sociedade atual. Partindo dessa visão ampliada, de todas as especificidades técnicas, políticas, econômicas e sociais, têm-se uma variedade de produtos e processos, conseqüência da construção da sociedade da informação. Neste caso, nos interessa um aspecto muito próprio, já citado, que é a tecnologia distribuída por meio de cabos, a cabodifusão. Conseqüência de todo esse processo por quê? Não só porque surgiu e se desenvolveu neste momento histórico, mas também porque só pôde alcançar seu *status* atual devido aos predicados da SI e a todas as redes de interdependência por ela sustentadas. As especificidades deste objeto são, então, o que passa agora a ser detalhado.

3.2 Convergência: o Cabo como Serviço de Telecomunicações na Sociedade da Informação

No contexto detalhado até aqui, surge a cabodifusão, que consiste na transmissão de dados e sinais audiovisuais, através de cabos coaxiais e de fibra ótica, diretamente às casas assinantes do serviço. Atualmente, os serviços oferecidos são a televisão, Internet banda larga e telefonia, todos distribuídos sob pagamento de uma taxa mensal, que pode ser fixa ou variável, dependendo das opções feitas pelo assinante.

Antes, porém, de qualquer informação ou contextualização sobre o objeto desta pesquisa, é preciso avaliar e entender como e onde se encaixa a cabodifusão. Tendo seu primeiro passo se concretizado com a implantação e regulamentação da televisão a cabo, o serviço foi, desde o princípio, caracterizado e definido como serviço especial de telecomunicações. No Brasil, a lei que regulamentou o serviço na sua fase inicial também evidenciou que a tecnologia recém adotada seria uma espécie de evolução ou extensão dos serviços de telecomunicações. Ficou estabelecido, desde então, no art. 2º da Lei 8.977/95, que "O Serviço de TV a cabo é o serviço de telecomunicações que consiste na distribuição de sinais de vídeo e/ou áudio, a assinantes, mediante transporte por meios físicos".

Por mais óbvia que pareça essa afirmação, faz-se importante distinguir serviço de telecomunicação e de radiodifusão, muito embora o segundo esteja contido no primeiro. Isto

porque, durante anos, muitos estudos acerca de periodizações da televisão brasileira (BOLAÑO, 1988; CAPPARELLI, 1980; MARCONDES Filho, 1994; MATTOS, 2000) tratam, de forma correta, a televisão aberta como um serviço de radiodifusão, no entanto, alguns deles incluem, de forma pouco sistematizada e até equivocada, a televisão a cabo como mais uma fase ou período do desenvolvimento da radiodifusão no Brasil e no mundo.

O que deve ser esclarecido nessa fundamentação histórica é que o serviço de cabodifusão não é uma extensão da radiodifusão, menos ainda uma evolução ou alternativa; trata-se de um serviço desenvolvido e evoluído de telecomunicações. A radiodifusão também é um serviço de telecomunicações, tanto quanto a cabodifusão, entretanto, a grande diferença entre os dois está na tecnologia de transmissão, como os próprios nomes já demonstram.

De acordo com a Lei Geral de Telecomunicações brasileira, "telecomunicação é a transmissão, emissão ou recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza". Quanto aos fins a que se destinam, são classificados em: serviço público, serviço público restrito (para o uso de passageiros de navios e aeronaves ou uso público em localidades ainda não atendidas por serviço público de telecomunicação), serviço limitado, serviço de radiodifusão, serviço de radioamador e serviço especial (nesse caso relativo a determinados serviços não abertos à correspondência pública, como sinais horários, boletins meteorológicos, etc.).

No Brasil, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) é a responsável pela regulação desses serviços e nas especificações contidas em seu *site* os separa em: telefonia fixa, comunicação móvel (pessoal, celular, especializada, especial de radiochamada, global por satélite, aeronáutico e marítimo), comunicação multimídia, radiodifusão, TV por assinatura (cabo, MMDS, DTH e TVA) e radioamador. Além disso, os meios pelos quais eles são transmitidos constituem troncos e redes que formam o Sistema Nacional de Telecomunicações. Sua exploração ocorre, no geral, mediante concessão, autorização ou permissão, salvo quando são executados diretamente pela União. Podem ser públicos ou privados e de interesse coletivo ou interesse restrito.

3.2.1 As Telecomunicações no Mundo

Para demonstrar como a televisão a cabo e, conseqüentemente a cabodifusão, deve ser vista como uma evolução das telecomunicações, é necessário entender a trajetória dos serviços que se servem dessa tecnologia no Brasil e no mundo. Basicamente, três invenções

foram os marcos da evolução das telecomunicações até a atualidade. Suas raias temporais foram 1844, com Samuel Morse inventando o telégrafo; 1876 com o telefone de Graham Bell e 1895 com a invenção do rádio por Marconi.

De fato, as telecomunicações, como sistema organizado, têm início no século XIX quando, a partir da Revolução Francesa, surge o telégrafo óptico como meio de comunicação dos governos, sendo então de propriedade e exploração estatal. Em seguida, desenvolve-se o primeiro aparelho e se chega ao telégrafo elétrico nos países europeus, na metade do mesmo século. No entanto, a tecnologia que chega de forma mais marcante e expressiva para alavancar o setor é o telefone, tanto que é Graham Bell quem se destaca como a grande figura mundial das telecomunicações.

O telefone foi primeiramente instalado por sociedades municipais ou companhias privadas na Europa. Depois, pelas dificuldades técnicas e políticas, o serviço ficou a cargo do Estado. No Reino Unido, já começou de forma estatal, enquanto na Espanha passou rapidamente da esfera privada para a pública. Nos Estados Unidos, foi implementado por várias companhias privadas e regulado desde 1934 pela *Federal Communication Comition* (FCC); já na Hispanoamérica, em geral, foi distribuído em regime de concessão, sobretudo para as companhias européias e norte-americanas.

Seguindo a evolução dos serviços de telecomunicações, vem o rádio. Tecnologia dos primórdios do século XX, sofreu uma tentativa de monopólio por seu inventor, mas ao final foi regulamentado pelo Estado, que concedia licença de exploração/concessão.

Depois do rádio, e para o que mais nos importa nesse caso, vêm os cabos coaxiais, pelos quais se podem transmitir ligações telefônicas e sinais de TV a grandes distâncias. Inicialmente instalados no fundo do mar, os cabos foram – o que se tornou quase regra na atualidade – explorados por companhias privadas ou grandes consórcios de operadoras de correios, telégrafo, telefonia e investidores independentes. Em nível nacional, os operadores aplicam microondas para aumentar as possibilidades de comunicação telefônica e de TV, por meio de cabos coaxiais terrestres e radioenlaces com repetidores.

Em seguida, a partir do ano de 1957, foram construídos os satélites pela extinta URSS, cujo lançamento e exploração foram, e são, feitos por consórcios. Em 1958, os Estados Unidos lançaram o primeiro satélite de comunicações e em 1965 a Intelsat lançou o primeiro satélite para comunicações comerciais.

Com o desenvolvimento tecnológico passou a ser implementada e utilizada uma rede comutada automática para que fosse possível a interconexão de todos os sistemas de telecomunicações. Assim, a União Internacional de Telecomunicações (UIT) estabeleceu

recomendações de normalização dos parâmetros e características dos equipamentos utilizados nas redes telefônicas internacionais. Com a possibilidade de transmissão de dados por essas e outras vias, teve início o que seria a Internet de hoje, em especial com a digitalização das redes. Por fim, a ampliação dos serviços de telecomunicações parece atingir seu ápice com as comunicações móveis, mais desenvolvidas com a tecnologia celular a partir dos anos 70 nos EUA e na Europa.

Pela evolução dessas tecnologias e suas aplicações nas mais variadas atividades cotidianas, o mundo se vê transformado pela convergência das telecomunicações. É estruturada uma espécie de infra-estrutura internacional de informação, cujo progresso passou pela telefonia e suas redes de conexão de voz com tecnologia analógica, até serviços móveis totalmente flexíveis e multimídia.

Assim, a telecomunicação traz a possibilidade de se comunicar através de longas distâncias, usando basicamente tecnologia de telefone, rádio ou cabo, apesar de ser muito mais do que apenas transmissão de voz. Com a mudança do uso das redes de comunicação e sua convergência possibilitada pelo código binário, todo seu escopo e abrangência acaba se alterando.

As redes de cabos são, na verdade, um ótimo exemplo dessa sinergia. Na teoria e na prática, constituem uma rede analógica enviando dados digitais. Aparentemente, a tendência desse mercado de comunicações e telecomunicações é a dominação da comunicação por aqueles que oferecem os serviços de acesso mais visíveis hoje – voz, vídeo e Internet – em um só pacote. Esta ação já começa a ser vislumbrada e tornada realidade por muitas operadoras de cabo e empresas telefônicas.

Um movimento desse mercado, porém, teve impacto em todo o mundo das telecomunicações. Em 1974, nos Estados Unidos, algumas empresas de computadores abriram uma questão judicial com a telefônica AT&T, de quem eram obrigadas a contratar a rede de transmissão de dados, em condições técnicas e econômicas pouco justas. Após um longo período de pendência política e jurídica, em 1982 o juiz Harold Green mandou desmembrar a AT&T. Ela teve, assim, que abandonar a telefonia residencial, concentrando os seus negócios nas comunicações interurbanas e internacionais. Toda a sua gigantesca rede de telefonia local e o pessoal que a operava foram repartidos em sete novas companhias independentes entre si, apelidadas genericamente de *Baby Bells*. Todos os serviços de telecomunicações, exceto o telefônico fixo, foram abertos para a concorrência. As pendências, porém, não se encerravam aí. Novos atores entraram em cena como as operadoras de TV a cabo. Cresceram os conflitos entre as instâncias reguladoras federais e estaduais e as decisões

contraditórias da Justiça. Finalmente, em 1996, uma nova lei de telecomunicações revogou e construiu todo o arcabouço legal das comunicações norte-americanas, vigente desde 1934, instituindo a definitiva quebra de todos os monopólios e de outras restrições à liberdade de mercado e do capital.

Na Europa, o primeiro movimento nesse sentido foi no Reino Unido que, em 1985, separou o sistema de postagens do sistema de telecomunicações, privatizando o segundo sob a mão neoliberal de Margaret Tatcher. Conseqüentemente, a União Européia elaborou um informe sobre a situação da Europa nos campos da eletrônica, informática e telecomunicações, cujas conclusões serviram para elaborar o Livro Verde sobre a liberação desse setor. Dentre seus objetivos, alguns eram liberalizar os segmentos submetidos ao monopólio, enquadrar o setor europeu de telecomunicações nas normas e regras comuns e criar barreiras no próprio mercado para impedir o abuso de empresas e contratos em posições dominantes.

No Brasil algumas datas também são marcantes para o desenvolvimento das telecomunicações. De acordo com Dantas (1998), a aprovação do CBT, em 1962; a instalação da Embratel, em 1965; a criação da Telebrás, em 1971; e, finalmente, a fundação do CPqD, em 1976, modificaram radicalmente o quadro existente e colocaram as telecomunicações e radiodifusão brasileiras na liderança da América Latina e entre as mais bem desenvolvidas do mundo.

O primeiro passo para o desenvolvimento ordenado das telecomunicações verde-amarelas foi dado nos anos 60, com a aprovação pelo Congresso Nacional, em 27 de agosto de 1962, da Lei 4.117, instituindo o Código Brasileiro de Telecomunicações. Responsável pela transformação radical do panorama do setor, disciplinou os serviços telefônicos, colocando-os sob o controle da autoridade federal. Além de definir sua política básica e seu sistema tarifário, o CBT autorizou a criação da Embratel – Empresa Brasileira de Telecomunicações S/A – com a finalidade de implementar os sistema de comunicações a longa distância; instituiu o FNT – Fundo Nacional de Telecomunicações – destinado a financiar as atividades da Embratel; e, mais tarde (1967), por decreto, criou o Ministério das Comunicações.

A partir da década de 70, foi observado que, com a Embratel, os serviços de longa distância funcionavam muito bem, ao contrário da telefonia urbana. Nesse caso, a solução veio na forma de mais uma lei que criou a Telebrás – Telecomunicações Brasileiras S/A –, uma sociedade de economia mista, vinculada ao Ministério das Comunicações, com as atribuições de planejar, implantar e operar o Sistema Nacional de Telecomunicações.

Foi assim que a Telebrás instituiu em cada unidade federada do país uma "empresa-pólo", promovendo em seguida a incorporação das companhias telefônicas existentes, mediante a aquisição de seus acervos e/ou controles acionários. Na mesma década, foi implantado em Campinas o seu CPqD, para o desenvolvimento tecnológico do setor.

A partir dos anos 80, as modificações do cenário político brasileiro e sua situação econômico-social afetaram também as telecomunicações, dificultando sua expansão. Mesmo assim, foram lançados satélites de comunicação através dos quais se conseguiu a integração total do território brasileiro, levando sinais de telefonia, telegrafia e televisão para todas as regiões do país.

Em 1990, foi retomado o crescimento e a qualificação da Telebrás, mediante a criação de centrais de comutação digitais, utilizando fibra-ótica para transmissão de dados e permitindo a interligação de terminais e computadores à rede telefônica. No entanto, apesar dos bons resultados e de um investimento de 21 bilhões de reais no período de dois anos e meio (BIONDI, 1999), o governo brasileiro decidiu privatizar o setor, sobretudo para reduzir as dívidas interna e externa brasileiras e "salvar o real". Além disso, mas aparentemente não somente por causa disso, o modelo de negócio não mais parecia se adequar aos padrões neoliberais internacionais. Dando continuidade à política de desestatização do governo Fernando Henrique Cardoso, em 1998 o Sistema Telebrás foi privatizado, sendo a maior operação desse tipo já realizada na história da América Latina (LIMA, 2001, p. 116) e por um total de 26,6 bilhões de reais. (BIONDI, 1999, p. 40).

Portanto, no Brasil, a Lei Geral de Telecomunicações foi o passo inicial para a reforma do setor de teles, com um texto que aponta, inclusive, para um conceito de serviço público evolutivo. Foi um processo generalizado de desregulamentação, reposicionamento do Estado, constituição de novas formas e instâncias de regulação, internacionalização e incrementos de concorrência internacional. Assim, à medida que articulava a revolução dos processos políticos e econômicos, na economia se firmavam as telecomunicações como centro das grandes transformações pelas quais passa o capitalismo hoje, em nível mundial. Elas são o componente central na definição do padrão de desenvolvimento e do modo de regulação do próprio regime capitalista.

As transformações macroeconômicas e macro-sociais que ocorrem em nível mundial, tornando o setor das comunicações, e particularmente as telecomunicações, um elemento central para a rearticulação do padrão de desenvolvimento capitalista, vêm sendo acompanhadas de mudanças de ordem tecnológica e econômica, que obrigam cada ator individual a alterar estratégias e procurar novas alianças.

3.2.2 A Radiodifusão

Já que tudo se trata de telecomunicações e das mudanças que elas direcionam na sociedade contemporânea, é inegável que a cabodifusão esteja inserida nesse contexto. Mas o que dizer então da radiodifusão? Por que a cabodifusão não pode ser contextualizada como evolução dos serviços de radiodifusão, principalmente se considerarmos a TV a cabo e essa em oposição à TV generalista?

A radiodifusão também é um serviço de telecomunicação, mas que utiliza ondas radioelétricas para transmissão de seus sinais de áudio, vídeo e/ou dados. O portal da Anatel os separa em: televisão, televisão digital, freqüência modulada, radiodifusão comunitária, onda média, onda curta, onda tropical, ancilares de TV[16] e serviços auxiliares de radiodifusão e correlatos[17].

Como se pode claramente constatar em nenhum momento o sistema de difusão de sinais por cabos entra no conceito de radiodifusão. Mais do que isso, a própria definição do conceito é incoerente com a cabodifusão e por mais que essa seja uma averiguação óbvia alguns estudos sobre televisão de massa e segmentada continuam tropeçando nos termos e incluindo tudo num mesmo pacote.

3.2.3 A Cabodifusão no Brasil e no Mundo

3.2.3.1 Os Primeiros Sinais

Esse modo de transmissão teve início com a TV a cabo, uma saída técnica para melhorar a recepção de televisão, prejudicada por acidentes geográficos e pela pouca capacidade dos transmissores utilizados na época. Entre o fim da década de 40 e o início dos anos 50, os aparelhos de TV custavam caro e recebiam uma imagem freqüentemente distorcida, fraca e imprecisa, principalmente devido às limitações técnicas de seus transmissores. Como paliativo e medida alternativa, as primeiras experiências consistiram na instalação de uma rede de cabos e de uma antena individual para cada receptor. No entanto, não tardou o advento de uma simplificação do sistema, com a implantação de uma rede de

[16] Retransmissão e repetição de TV.

[17] Esses são executados pelas concessionárias ou permissionárias de serviços de radiodifusão para realizar reportagens externas, ligações entre estúdios e transmissores das estações, utilizando inclusive transceptores portáteis. São considerados correlatos ao serviço auxiliar de radiodifusão os enlaces-rádio destinados a apoiar a execução dos serviços de radiodifusão, tais como comunicação de ordens internas, telecomando e telemedição.

televisão coletiva, de forma que uma única antena fornecesse sinal para todos os usuários por meio dos cabos. (BRITTOS, 2001).

Essa solução foi primeiramente experimentada nos Estados Unidos por John Walson, um vendedor de rádios e televisores de Manohy City, Pensilvânia, cidade onde as transmissões televisivas eram deficientes por causa do relevo da região. Apesar de parecer uma iniciativa comercialmente desinteressada, ela já visava ao lucro do comerciante que, em 1949, para incentivar a venda de televisores de sua empresa, estendeu um cabo entre sua loja e a montanha vizinha, onde instalou uma antena. A experiência foi um sucesso e acabou sendo ampliada para mais residências, sendo cada uma individualmente ligada por cabos a uma antena também individual na mesma montanha. (DIZARD, 2000).

Em 1950, outra cidade da Pensilvânia já experimentava uma versão melhorada do recém criado modo de transmissão. Em Lansford, a televisão a cabo passou a funcionar com a recepção de sinais por meio de uma antena coletiva, significando mais simplificação e menores custos. A iniciativa foi, novamente, de um pequeno empreendedor da área, Robert Tarlton, dono de uma oficina de conserto de rádios e aparelhos de TV. O comerciante instalou uma grande antena ligada à casa de cada assinante, mediante o pagamento de uma taxa mensal. Em 1952, existiam aproximadamente 70 sistemas desse tipo de TV a cabo funcionando nos EUA; em 1962, já eram 700; e, em 1971, 2.750. (DIZARD, 2000).

Portanto, naquele país, àquela época, desenvolveram-se dois diferentes sistemas de televisão a cabo. O *Master Antenna Television (MATV)*, através do qual o serviço era distribuído a um grupo reduzido de receptores, geralmente habitantes de um condomínio. Uma antena coletiva distribuía os sinais recebidos por cabos aos poucos receptores a ela ligados, sem gerar programação própria. Sua maior limitação era a quantidade de antenas que seria necessária para dar conta da cobertura de uma cidade, sendo cada uma voltada para uma pequena área. O outro modo de transmissão foi mais bem desenvolvido, tornando possível a transmissão dos sinais para todo um bairro ou mesmo uma cidade. No *Community Antenna Television (CATV),* um centro de operações recebia os sinais e podia até gerar programação própria ou complementar programas de TV.

Dessa forma, porém, sequer a televisão a cabo desenvolveu-se, menos ainda a cabodifusão. Sua expansão efetiva começou na década de 70, com o funcionamento dos satélites comerciais de comunicação. Até então, o sistema de cabo era basicamente uma solução simples e relativamente barata para melhorar a qualidade da recepção servindo-se das estruturas das companhias telefônicas para distribuir os cabos coaxais.

Os satélites imprimiram o fôlego necessário para o serviço começar a se constituir como mercado. Eles permitiram a pluralidade de canais televisivos aos assinantes, começando a segmentação das emissoras e focando em nichos específicos de mercado. Com o desenvolvimento tecnológico a partir daquela década, os satélites, o *transponder*[18] e as antenas parabólicas permitiram que os programas de televisão pudessem ser transmitidos instantaneamente e com ótima qualidade, de qualquer ponto do planeta para outro. Além dessas inovações, ainda foram desenvolvidas novas técnicas de compressão digital; e onde antes cabiam no máximo dois canais passava a caber até 12 canais comprimidos por *transponder.*

Com a evolução e o CATV, foram então vislumbradas novas possibilidades para o serviço. Além de sinais de rádio AM/FM e de repetição da programação, os cabos também podiam transportar novos programas e serviços gerados localmente. A partir daí, com a união das novidades tecnológicas e do crescente interesse econômico em aproveitá-las, a cabodifusão começou a se desenvolver de fato nos EUA com a TV a cabo (BRITTOS, 2001).

Depois dos satélites, dois acontecimentos ocorridos nos Estados Unidos deram a partida mundial para a cabodifusão como negócio. Primeiro, em 1972, foi o lançamento do *Home Box Office*, ou HBO, um canal de filmes, diferenciado por exibir lançamentos simultaneamente com as salas cinematográficas. Essa primeira grande descoberta dos operadores de TV por cabos foi feita pelo grupo *Time-Life*, (depois chamado *Time-Warner*) que, com o HBO, estabeleceria a partir daquele momento a relação de um programador de TV a cabo, com distribuição por satélite, integrando operações locais de um modo até então inédito. O segundo estopim do desenvolvimento aconteceu em 1980, em Atlanta, Geórgia, com a transformação de uma pequena estação independente de televisão num canal 24 horas de notícias e, em seqüência, sua distribuição por satélite, em tempo real, para milhares de operadores de TV por cabo. Era o *Cable News Network* ou CNN.

> Assim, do começo até meados da década de 80 a TV por 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 mercado. (BRITTOS, 2001, p.161)

[18] O *transponder* é um recurso eletrônico, instalado no satélite, que recebe a transmissão de um ponto da superfície do globo e instantaneamente a converte para uma freqüência apropriada, amplificando-a e devolvendo-a como um sinal de TV de alta qualidade para o local indicado.

A elevada renda da população norte-americana, a alta penetração e as grandes áreas de acesso difícil à radiodifusão fizeram com que, até a década de 70, a demanda por televisão a cabo ficasse concentrada nos Estados Unidos. Além disso, na maioria dos outros países industrializados a transmissão de TV era uma tarefa exclusivamente estatal, o que acabava com as possibilidades de exploração e expansão dos cabos.

Com o passar do tempo, foi sendo avaliada e implementada a utilização das redes de cabos para outras atividades, podendo enfim ganhar o verdadeiro *status* de cabodifusão ao expandir suas potencialidades.

Hoje, a estrutura física da cabodifusão espalhada pelo mundo geralmente é formada por uma rede híbrida de cabos coaxiais e fibra ótica. A fibra ótica costuma ser utilizada na rede de transporte dos sinais e os cabos são o meio físico que chega à casa do assinante.

A princípio, no entanto, tudo era feito através dos cabos coaxiais devido à sua gama de aplicações e às inúmeras vantagens. Esse condutor pode ser utilizado basicamente em ligações de áudio, ligações de rede de computadores e de sinais de radiofreqüência, ou seja, transmissão de rádio e TV. Seu emprego em redes reduz os efeitos e sinais externos que possam causar qualquer influência ou interferência eletro magnética sobre os dados transmitidos, isso porque o cabo coaxial é constituído por um fio de cobre condutor, revestido por um material isolante e ainda envolto em blindagem especial. Este meio permite transmissões em alta velocidade, até freqüências muito elevadas e para longas distâncias.

Porém, mesmo com todas suas vantagens e possibilidades, foi a partir da fibra ótica que potencializaram-se os outros serviços pela cabodifusão. Entre os novos serviços, destacaram-se os interativos, como vídeos e jogos *on demand* (a partir de demanda direta), serviços de *home banking* e *home shopping* (pela transmissão e recepção da rede de fibra ótica) e os que integram voz, vídeo e dados generalizados. Atualmente, e com o processo de convergência tecnológica, são oferecidos, como já citado, três tipos de serviços: televisão, Internet banda larga e telefonia, sendo que as experiências mais expressivas e avançadas sempre estiveram nos Estados Unidos, em alguns países europeus e no Japão.

Especificamente no caso da televisão a cabo, as atividades da cadeia produtiva são divididas em programação, distribuição e operação, sendo que o assinante mantém contato somente com o operador. No caso dos outros serviços oferecidos pela malha da cabodifusão, o contato é igual, mas as atividades comerciais se concentram somente nas mãos do operador. De qualquer forma, a dinâmica de funcionamento é a mesma: uma cabeça de rede controla os serviços disponíveis aos usuários e é a que primeiramente recebe os sinais (no caso da TV). Estes sinais são processados e enviados a um centro de exploração, para onde confluem

canais, controle da audiência e cobrança. Através da chamada rede de transporte, os sinais vão do centro de exploração para diversos centros de distribuição, a partir dos quais, por meio da rede de distribuição, os sinais chegam aos assinantes de determinadas cidades ou regiões. Por fim, o sinal de TV, banda larga ou telefonia, chega ao equipamento do assinante, onde é decodificado e materializado em serviço.

Apesar de uma estrutura instalada cara, o sistema de cabodifusão conta com a vantagem de ser imune às interferências externas, como a radiodifusão e, como já mencionado, a prestação de serviços interativos. A desvantagem é que só pode ser implantado em regiões urbanas, sendo considerado viável instalar redes em áreas cuja densidade seja superior a 100 quilômetros por domicílio.

3.2.3.2 A Difusão pelo Mundo

Depois dos acontecimentos de 1972 e 1980 nos Estados Unidos, onde o sistema de cabos provavelmente obteve mais sucesso até hoje, o mercado se expandiu, alcançando altíssimos níveis de audiência e criando sérios desafios para as redes de TV com transmissão aberta. Em 1995, havia 56,5 milhões de assinantes de televisão a cabo naquele país, o que corresponde a 60,7% dos 93 milhões de domicílios com televisores (BRITTOS, 2001). No ano de 2000, a indústria do cabo norte americana já era um empreendimento de US$ 40 bilhões e considerado “o mais bem sucedido campo da nova mídia nas últimas décadas”. (DIZARD, 2000, p. 164).

Para sustentar seu crescimento contínuo, a indústria planejou uma série de fusões e alianças para fortalecer sua posição e capacidade de enfrentar a nascente competição. Além disso, alianças fora da indústria de televisão deram um novo fôlego para o negócio e, incluindo as empresas telefônicas, logo começaram a criar mais possibilidades de convergência.

De acordo com Brittos, o Canadá foi o segundo país a implantar redes de comunicação a cabo, seguindo o mesmo objetivo inicial daquele observado nos EUA. Em 2001, a média de penetração do sistema era de 60 a 80% de residências com aparelhos de TV.

Já o índice mais elevado do mundo de cabodifusão em residências encontra-se na Bélgica, em Luxemburgo e Países Baixos, com um percentual de 90%. O sucesso do negócio nessa região deve-se à rapidez com que as redes foram instaladas, a partir dos anos 60, e a posição geográfica privilegiada desses países, o que permitiu a recepção de canais da França, Grã-Bretanha e Alemanha (BRITTOS, 2001).

Já a Alemanha, França e Grã-Bretanha contrariam o que poderia se chamar de sucesso de expansão do cabo na Europa. No primeiro país, até os anos 80, as redes não haviam se expandido plenamente e, no início, foram financiadas pelo Estado, sendo que somente a partir de 87 foi permitida a colaboração da iniciativa privada. Esse desinteresse inicial aparentemente era reflexo da boa qualidade de transmissão das emissoras nacionais e da legislação que criava empecilhos aos acordos de instalação.

No caso francês, houve uma tentativa de instalação de redes de alta tecnologia pelo país, no governo François Mitterand, mas pela audácia e pelos altos custos, o plano foi descaracterizado, com a instalação de uma tecnologia bem mais simples e barata. Em 2001, apenas 8% dos domicílios com televisores estavam ligados a um sistema de TV a cabo. (BRITTOS, 2001).

A mesma baixa penetração (4%, em 1980) foi observada na Grã-Bretanha. Apesar de o país contar com redes instaladas desde a década de 20 (para a difusão de programas de rádio da BBC) e o sistema de sinais de TV desde os anos 50, a tecnologia não impressionou os ingleses, que ainda têm na rede pública de televisão aberta sua melhor e maior referência.

Da América Latina é interessante observar o exemplo da Argentina. Em 1995, o país possuía cerca de 4,5 milhões de assinantes de televisão a cabo, uma penetração de aproximadamente 50% dos 9 milhões de domicílios argentinos com televisores. O sistema teve início pelo motivo recorrente e a partir daí desenvolveu-se até alcançar o *status* de mercado de sucesso.

Dessa forma, a televisão a cabo contemplou basicamente três momentos. Primeiro, transmitindo sinais das regiões próximas que não podiam ser captados com qualidade, sem o uso de uma antena especial. Segundo, com a sua introdução na Europa e a possibilidade de captar e transmitir sinais de outros países e, por fim, tornando-se de fato um novo mercado e tanto distribuindo as emissoras nacionais que não possuíam retransmissoras locais, quanto oferecendo canais de conteúdo exclusivo.

3.2.3.3 A Cabodifusão no Brasil

Da mesma forma que em todos os outros países relatados, o primeiro sinal do que seria a televisão a cabo no Brasil surgiu em 1958, na cidade de Petrópolis (RJ), com o objetivo de melhorar a recepção de sinais da TV convencional. Por causa das montanhas que circundam a região, esses sinais chegavam muito fracos os telespectadores, o que comprometia muito a qualidade da transmissão. A movimentação para a instalação do serviço ganhou impulso em

1971, época em que não se tinha uma estrutura econômica ou legal definida, apenas tentativas isoladas de implantação. A primeira distribuidora de sinais de TV por pagamento surgiu em 1971, subsidiária da TV Globo, a Televisão por cabos Ltda. (TVC), atuando em edifícios no Rio de Janeiro. Três anos mais tarde, a Universidade Federal do Rio Grande Sul (UFRGS) apresentou um projeto de montagem da estrutura de uma televisão segmentada na cidade gaúcha de Venâncio Aires. A instituição tinha como objetivo estudar a nova tecnologia de transmissão, o que foi negado pelo Ministério das Comunicações (Minicom), alegando já ter recebido propostas de grupos particulares.

Foi verificado, então, que a intenção do governo era instalar o serviço sem qualquer discussão para não abrir espaço à concorrência. Porém, essa tentativa foi barrada pela Associação de Promoção da Cultura (APC) em 1975, que denunciou o projeto secreto para o sistema de distribuição por cabos do Minicom. Mesmo sem legalização, em 1976 empresários de São José dos Campos implantaram o sistema a cabo: sete canais convencionais com mais qualidade. No entanto, a iniciativa não durou muito tempo e a operadora logo foi fechada. Até 1978, a discussão não teve seguimento.

Foi ainda em 1978, fim do Governo Geisel, que o Ministério das Comunicações tentou regularizar o serviço diretamente com a Presidência da República, mas o Executivo negou o pedido. No ano seguinte, o Ministério reformulou seu projeto e com poucas modificações reapresentou a proposta ao governo. Negado novamente o projeto, o governo se comprometeu a só regularizar o serviço com apoio do Congresso. (HERZ, 1983).

Apesar da ilegalidade e da longa pausa das discussões sobre a regulamentação do serviço de TV a cabo, as empresas não pararam. Exemplo disso é que, em 1979, a TVC ampliou sua área de abrangência na capital carioca montando outro sistema de distribuição. O mercado continuava se expandindo sem amparo legal até 1986. Foi só naquele ano que foi instalada a primeira operadora regular. Amparada pela recém-lançada Portaria 143, Presidente Prudente foi a primeira cidade a ter uma operadora devidamente regulamentada.

Valério Brittos (2001) divide a trajetória dessa nova televisão em três fases. Segundo ele, o primeiro momento começou de fato com a pulverização do mercado e a falta de conhecimento da lei. O período até 1992 foi caracterizado pela falta de canais e de articulação dos envolvidos no processo, que não conseguiam identificar bem as diferentes tarefas de programação, operação e distribuição.

Nessa época foi dado o primeiro passo para regulamentação do serviço, por meio do Decreto 95.744 de 1988 regulamentando, sem qualquer discussão pública, o chamado Serviço Especial de Televisão por Assinatura, lançando as bases do UHF codificado e do satélite. Para

o sistema via cabos foi a Portaria 143, do mesmo ano, que nomeou a novidade como Serviço de Recepção de Sinais de TV via Satélite e sua Distribuição por Meios Físicos a Usuários. No ano seguinte, para garantir mais estabilidade aos investidores o então Ministro das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães, editou a Portaria 250, em substituição à antiga, implantando o serviço de Distribuição de Sinais de TV por Meios Físicos (DISTV).

Por falta de experiência e *know how,* os maiores beneficiados na época foram empresas de outros setores, que não o de mídia, e corporações argentinas. As primeiras se arriscaram no novo mercado como mais uma possibilidade de ampliar seus negócios. Já as empresas argentinas se aproveitaram da nova solução que já tinham adquirido com sua própria experiência. (HERZ, 1983).

O momento era de expansão vagarosa. Ainda em 1988, surgiu no país a primeira programadora de TV por assinatura, a Key TV, que transmitia corridas de cavalos para dez assinantes.

Um episódio decorrente dos primeiros anos do sistema pago brasileiro foi o erro das Organizações Globo que se lançaram no mercado assumindo diferentes etapas da produção da indústria de televisão paga. Com a Globosat, elas desempenhavam o papel de programadora e operadora, erro que resultou em dispersão e perda de esforços. Além desse deslize, a empresa também errou ao apostar no mercado de satélite, enquanto a tecnologia da época era o DISTV. Esses equívocos só foram corrigidos em 92, quando a Globosat se tornou apenas programadora. No entanto, cabe lembrar que essa trajetória também foi seguida pelo maior concorrente do grupo no segmento, a TVA.

O serviço de DISTV ainda não era a televisão a cabo como concebida atualmente. Com base nessa realidade é que foi suspensa a distribuição de licenças para o serviço e estabelecida outra portaria que tratava do Serviço Especial de TV a Cabo. Entretanto, essa portaria foi contestada durante uma audiência pública pelo Fórum Nacional pela Democratização das Comunicações (FNDC), liderado pelas federações dos jornalistas, trabalhadores de rádio e televisão, artistas e técnicos em diversão e teatro. O Fórum apostava no argumento de que a TV a cabo, ao ser regulamentada como serviço especial de telecomunicações, excluía a possibilidade de disputa por licitação e excluía os órgãos públicos do direito de exploração.

O Fórum defendia que esse serviço de distribuição por cabos fosse regulamentado da mesma forma que a radiodifusão, passando pelo Congresso para transformar-se em lei e baseado nos conceitos de desestatização, reprivatização e controle público. A posição da entidade foi traduzida pelo então deputado petista Tilden Santiago, no Projeto de Lei nº 2.120,

apresentado em outubro de 1991. Essa proposta também incluía os canais legislativos, educativos e de acesso público, além da criação de um Conselho de Cabodifusão.

Os anos de 1993 e 1994, de acordo com as fases da televisão por assinatura brasileira determinadas por Valério BRITTOS (2001), foram um período de ordenação do mercado na forma de um oligopólio. Naquele momento, foram firmadas parcerias, adotadas estratégias de diferentes posicionamentos diante das novidades tecnológicas e regularizados os acordos internacionais.

Foi nessa época que, tanto a Globo como a Abril abocanharam empresas menores de cabo e MMDS, fazendo surgir um mercado paralelo de comercialização ilegal de concessões e expandindo seus crescentes impérios. Nessa corrida, a *pole position* foi conquistada pela Globo que, unindo-se a RBS e Multicanal (operadoras regionais), construiu a Net Brasil, distribuidora de programação, além da concepção da Globosat com a única função de programadora.

Nessa fase também foi observado um crescimento do número de assinantes, passando de 250 mil, em 1993, para 350 mil em 1994.

A partir de 1995, todas as operações e padrões da TV paga foram consolidados, a Globo reafirmou sua liderança no mercado e o sistema de cabos foi verificado como o de maior penetração.

Todo o conturbado processo que gerou uma das mais democráticas experiências de discussão legal culminou então regido pela chamada Lei do Cabo, pelo Regulamento 2.206 de 14/04/97 e pela Norma 13/96 - Portaria 256 de 18/04/97. (NASCIMENTO, 2001).

3. 3 CONCLUSÕES

Todos os movimentos da contemporaneidade, motivados pela globalização nada recente, definem um mundo novo, em que são diluídas barreiras espaciais e diminuídas as limitações temporais.

A digitalização e a forma como ela se disseminou pelo globo e se fez valer ante a economia deram as regras para o surgimento de várias técnicas e tecnologias, motivando estudos, gerando transformações e riquezas.

Além disso, esse ambiente fez com que a informação passasse a ser um bem caro e essencial ao desenvolvimento de qualquer sociedade, levando a mudanças políticas, técnicas e econômicas e constituindo, assim, a chamada Sociedade da Informação.

A cabodifusão tomou lugar nesse tempo e assim garantiu sua disseminação pelo mundo, chegada e desenvolvimento no Brasil.

4 O MODELO DE NEGÓCIO

Este capítulo trata do objeto desta pesquisa como área de reprodução de capital, explorando a forma como se constrói o modelo de negócio da televisão a cabo no Brasil, bem como os serviços de valor adicionado que formam o segmento da cabodifusão.

Não é pretensão deste estudo enfocar nas mudanças econômicas do mercado geradas pela introdução desta tecnologia, mas sim sobre o seu próprio desenvolvimento como inovação e o modelo de negócio por ela adotado.

4.1 CONJUNTURA

Em meados dos anos 80, foi lançado um novo tipo de negócio para todo o setor de comunicações. A globalização impõe mudanças nas atuações do Estado e das corporações privadas frente à abertura de mercados, a desregulamentação, e outros. Assim, a oligopolização dos *media* insere-se num cenário de forte concentração de comandos estratégicos e de mundialização de conteúdos, mercadorias e serviços, tudo facilitado pelo modelo neoliberal, pela supressão de barreiras fiscais, acumulação de capital nos países mais desenvolvidos e pela desterritorialização geográfica e o crescente espaço de fluxos.

Neste cenário, surgem os blocos interempresariais, são realizadas fusões, formadas *joint-ventures*, incorporações, tudo como recurso para competir em posição de força. Essa posição de força vem exatamente da união de capitais, *know-how* tecnológico, poder de *lobby* e domínio da cadeia produtiva dos *mass media* e muitos meios de comunicação.

Assim, a formação dos conglomerados de mídia e da concentração que caracterizam o mercado da comunicação como um todo, sem dúvida tem influência no setor específico da cabodifusão no mundo e no Brasil, já que o mesmo modelo de produção e concentração chega a todos os países possíveis. O território verde-amarelo, assim como a maioria dos países latinos, acaba se tornando um pólo de atração pela sua condição de encontrar-se “em desenvolvimento”. Porém, nesses países, o predomínio das razões de mercado muitas vezes

leva a sérias distorções e infrações por essas megafirmas. Aqui, a principal delas é o descumprimento de dispositivos legais que visam a impedir a concentração de propriedade.

A atuação e influência desses conglomerados multimídias são importantes porque talvez sejam eles os mais capazes "de lidar com a diversidade de novas demandas". (DIZARD, 2000, p.266).

> O apogeu das fusões de mídia ocorreu em meados dos anos 80. Setenta e sete grandes negócios foram realizados por 13 grandes empresas de mídia entre 1983 e 1987; mais da metade das transações envolveu companhias européias e canadenses. Um grupo relativamente pequeno de megaempresas de mídia tem agora uma influência exagerada no ritmo e nos rumos do desenvolvimento da indústria. (DIZARD, 2000, p.266).

O fato de que somente os "gigantes" podem suportar fracassos e superar os desafios econômicos, esperando o retorno muitas vezes demorado dos investimentos, ficou evidente com a atuação desses blocos. Na verdade, foi esta conclusão que fez com que a década de 90 fosse palco de renovações dessas fusões e aquisições, estimuladas ainda pela idéia de que as sinergias entre diferentes produtos de mídia poderiam ser exploradas por empresas verticalmente integradas. Esta realidade teve influência fundamental nas diretrizes que guiaram a estruturação do modelo de negócio para a cabodifusão no Brasil.

4.2 O MODELO DE NEGÓCIO

O modelo de negócio é formado basicamente pelas estratégias adotas pelas firmas baseadas nas disposições legais a elas permitidas. Assim, o modelo a ser traçado deve obedecer à lógica do desenvolvimento deste mercado, levando em conta o tipo de inovação que a cabodifusão representou e suas características históricas.

Neste caso específico, o padrão foi se criando à medida que as tentativas de implantação iam surgindo, com erros e acertos constantes, paralelamente à tecnologia, mesmo antes de qualquer discussão legal. No entanto, houve um momento em que a livre iniciativa e a expansão desordenada deram lugar a uma série de debates sobre a regulamentação do negócio. A partir daquele momento, tudo começaria de fato a ser estratégico para a definição de que tipo de empreendimento seria a cabodifusão brasileira.

Nas discussões de formulação da política pública, foram também definidas as diretrizes do que acabou sendo regulado somente como televisão a cabo. Portanto, o modelo de negócio da cabodifusão regulado para o Brasil considerou e delimitou o quê e o como

seriam as redes, a cadeia produtiva, as regras para compra e oferta de programação, a distribuição dos sinais, a distribuição de concessões, entre outros elementos.

Na lei entraram os objetivos e definições, a competência, outorga, instalação e operação do serviço, regime de concessão e sua renovação, direitos e deveres, um capítulo dedicado à proteção do serviço de radiodifusão, além de penalidades para as infrações. Na Norma 13/96 – VER 97, foram detalhados os objetivos da regulamentação do serviço de TV a cabo, estabelecendo suas condições de prestação e uso, além dos parâmetros técnicos a serem atendidos pelos circuitos de televisão por cabos. Por fim, no último texto legal específico, o Regulamento, foram novamente contemplados os objetivos e definições, competência, regras da consulta pública, enquadramento do serviço, licitação, formalização da outorga, condições de competição, instalação, utilização das redes, transferência e renovação da concessão e, mais uma vez, penalidades e infrações.

A indústria configurada foi, de forma geral, a da televisão por assinatura. Neste caso, em especial, só nos interessam os serviços pagos oferecidos via cabo, porém, considerando o momento em que ele foi estabelecido, é preciso esclarecer que o único serviço de cabodifusão regulado foi a televisão. De acordo com Murilo Ramos (2007), em entrevista concedida a este trabalho, ao ser regulamentada a lei deixou clara a integração das redes de cabo com o sistema nacional de telecomunicações, o que poderia (e pode) prever sua utilização para outros serviços, independentes de quais fossem. Foi assim que os serviços de valor adicionado, como citado anteriormente, foram todos posteriores e conseqüentemente adaptados à realidade do momento em que surgiram. Vejamos agora alguns detalhes do mercado, resultantes do modelo adotado:

A cadeia produtiva do setor compreende os seguintes elementos:

- Multioperadoras (MSO): são empresas constituídas na forma de *holdings,* que administram participação em diferentes operadoras.

- Franqueadoras: são as empresas que cedem às operadoras afiliadas a sua marca, além de trabalhar o *marketing* de forma conjunta para melhores negociações. A diferença das MSOs e franqueadoras é que as primeiras são controladoras de operadoras, onde são tratadas as atividades principais como finanças, *marketing* e a parte técnica, mais como orientadoras e formadoras de diretrizes. As segundas estão relacionadas à programação e não à operação. Essa figura foi lançada em 1994 pela Net e dentre as vantagens que oferecem aos operadores destaca-se o repasso de ganhos de escala, oriundos da aquisição, desenvolvimento e adaptação de tecnologias, bem como da compra de equipamentos e materiais.

- Operadoras: são as empresas responsáveis pela distribuição de sinais. Elas captam os sinais contratados ou os abertos, processando-os e enviando-os aos assinantes por cabo. Elas formam o elo entre o serviço e os assinantes. São responsáveis pelo atendimento e cobrança. Podem ser franqueadas ou independentes, quando optam por atuar isoladamente e com maior autonomia, negociando por conta própria com fornecedores de equipamentos, bancos e programadoras.

- Programadoras: são as empresas que fornecem o conteúdo disponibilizado pelas operadoras. Elas compram e/ou editam programas, formando pacotes de canais. Podem produzir programação própria, representar canais estrangeiros ou comprar programas e reformatá-los em canais para o público em geral. As operadoras pagam às programadoras pela exibição de seus canais em uma base mensal proporcional ao número de assinantes. Os custos com programação geralmente ficam em torno de 20% a 30% dos custos totais de operação. (ABTA, 2002).

- Produtores: são os que produzem os programas e fornecem conteúdo para as programadoras.

- Fornecedores: são os fabricantes de equipamentos especializados e os prestadores de serviços específicos de projeto.

Essa estrutura de produção está, obviamente, submetida a algumas circunstâncias econômicas, dentre elas encargos e impostos que serão detalhados no capítulo seguinte.

O faturamento que paga tantos tributos vem, sobretudo, das assinaturas e serviços de instalação, mas também aproveita do grande financiador da chamada TV aberta: a publicidade. Na televisão paga, a publicidade complementa a receita tanto das operadoras quanto das programadoras, apesar de serem estas as que ficam com a maior parte do bolo publicitário. As programadoras têm os espaços que elas comercializam, já que são elas que montam o canal; os espaços que eventualmente sobram - ou uma parcela deles -, podem ser comercializados pela operadora. (informação verbal[19]).

Por ser um *media* com canais altamente segmentados, esse tipo de televisão dá ao anunciante um *target* mais específico e, conseqüentemente, potencialmente mais efetivo. Isso sem falar nos custos de anúncios reduzidos, permitindo que empresas de qualquer porte, e inclusive locais, possam pagar para se ver na TV.

[19] Informação fornecida por Alexandre Annenberg em entrevista à pesquisadora, em São Paulo, em 27 de novembro de 2007.

Os outros serviços que hoje estão disponíveis pela cabodifusão não foram tratados nas estratégias iniciais de regência do mercado. Novamente, de acordo com Ramos, foi feito segundo as possibilidades:

> [...] inclusive a lei de TV a cabo o que ela diz é rede única e pública. E por que ela disse isso? Porque ela incorporava as redes de TV a cabo não obstante serem redes construídas por agentes privados, ela está regulamentada de modo que se incorporava ao sistema brasileiro de telecomunicações.
> [...]
> A TV a cabo pode permitir que uma rede seja construída, de banda larga, por privados, com estatuto de rede pública e única, porque integrava o sistema brasileiro de telecomunicações e aí sim essa rede pode ser usada por quem é de direito, ou seja, o sistema Telebrás, pra fazer telefonia, serviços de valor adicionado, vídeo texto, home banking, etc. A gente tinha uma idéia difusa do que ia acontecer a partir dos anos 90 com a Internet. A Internet não existia naquele período, você mal falava. O que existia era a metáfora da super *information highways*, era aquele projeto do Al Gore nos Estados Unidos das super estradas da informação [...]. Então a gente fez a conexão conceitual entre o projeto das super *information highways* do Al Gore, das super estradas da informação, com essas redes que iam ser feitas para fazer TV a cabo, mas poderiam ser aproveitadas pela sociedade brasileira pra oferecer outros serviços, só que esses outros serviços além de telefonia, ninguém sabia direito. [...]. Mas sim, o processo foi construído de tal maneira a que essa rede servisse para prover, ela se incorporava e você ia poder usar pra fazer outras coisas. (informação verbal[20]).

4.3 O DESENVOLVIMENTO

4.3.1 Órgãos Importantes

Como afirma Othon Jambeiro (2001) sobre as mudanças ocorridas no ambiente regulador da TV, há sinais que dão indícios de um enfraquecimento do fator Cultura como um aspecto proeminente a ser considerado nos processos regulatórios. O modelo brasileiro copiou inicialmente toda a idéia original americana, tanto que as considerações de natureza tecnológica, econômica e política, foram muito mais influentes que as questões de identidade nacional e cultural na elaboração da Lei do Cabo.

Na verdade, segundo Schröder (informação verbal[21]),

> O modelo que nós importamos dos Estados Unidos importamos pela metade. Importamos o modelo de negócio, mas não o modelo ser serviço. O modelo de

[20] Informação fornecida por Murilo Ramos em entrevista à pesquisadora em Brasília, em 22 de novembro de 2007.
[21] Informação fornecida em entrevista à pesquisadora em Brasília, em 23 de novembro de 2007.

> serviço norte-americano é completamente controlado, a lei de cotas, a lei de proteção regional, de propriedade cruzada, questão da audiência, a rede nacional, essas coisas todas são muito, muito controladas nos Estados Unidos. No Brasil é a casa da Mãe Joana, não temos nenhuma regra sobre isso.

Conseqüentemente, o padrão do nosso modelo de mercado foi muito receptivo às tendências econômicas e políticas internacionais neoliberais. Exemplos são:

> (a) a permissão para investimento estrangeiro no setor de TV por assinatura; (b) o enfraquecimento do fator Cultura e o fortalecimento dos fatores Tecnologia, Política e Economia no processo de regulação; (c) a decisão de construir uma rede única nacional de telecomunicações – neste caso, uma suposta tendência que foi desautorizada pela realidade, inicialmente no Canadá e na Alemanha, e depois dos Estados Unidos e outros países; (d) a não exigência de que as operadoras e programadoras tenham como funcionários apenas administradores, diretores e acionistas brasileiros [...] (JAMBEIRO, 2001, p. 235).

Apesar das dificuldades iniciais de desenvolvimento e de todos os entraves que o setor enfrentou por muito tempo, o negócio sempre apresentou um bom potencial de crescimento, já que sua infra-estrutura é considerada a maior do setor de telecomunicações, com mais de 50 mil quilômetros de redes de cabo (BARROS; MARTINS, 2003).

Como um empreendimento tão promissor, pouco demorou para que a classe empresária se organizasse. Em 1993, com a entrada de alguns importantes *players* (Organizações Globo, Multicanal e o Grupo Abril) no mercado, nasceu a Associação Brasileira de Televisão por Assinatura.

A entidade é fruto da extinta Associação Brasileira de Antenas Comunitárias (ABRACOM), que tinha como objetivo promover os interesses das empresas que exploravam comercialmente o serviço de retransmissão dos sinais das emissoras de televisão aberta, por meio de cabo coaxial, nas cidades em que havia má qualidade de recepção, devida à altitude ou a acidentes geográficos.

Os empresários da área, conhecidos como "antenistas", foram os pioneiros da TV por assinatura no Brasil. Conforme o negócio ia crescendo para as cidades serradas do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, os antenistas decidiram criar uma entidade de classe que melhor pudesse promover seus interesses comuns. Assim, ampliando sua área de abrangência e escopo das atividades a ABRACOM foi transformada em Associação Brasileira de Televisão por Assinatura (ABTA).

Na verdade, foi mais do que isso. Tal transformação se deu para consolidar o processo de divisão de mercado que estava formado a partir de então. Com a posse de uma nova

diretoria, abria-se espaço para os verdadeiros donos do negócio. Os gigantes da comunicação passavam a controlar efetivamente a televisão paga, tanto que sua primeira diretoria era formada por Walter Longo, diretor superintendente da TVA, com a participação de Antônio Athaíde, da Globosat; João Carlos Civita, da Editora Abril, e de Antônio Dias Leite, da Multicanal.

Em 1998, dadas as possibilidades vislumbradas e a conselho do consultor Renato Guerreiro, a ABTA passou a chamar-se Associação Brasileira de Telecomunicações por Assinatura. De acordo com o presidente da Associação, tratava-se de uma oportunidade interessante porque mostraria para o mercado e para a sociedade a importância da infra-estrutura que se estava construindo na época. "Foi uma decisão no sentido de transmitir uma mensagem institucional pra dizer 'Olha, essa infra-estrutura tem um alcance que vai muito além da TV por assinatura'". (informação verbal[22]). No entanto, mesmo sem ter qualquer objetivo específico de atuar em outro serviço, aplicando somente o conceito no seu negócio, a entidade não conseguiu se organizar bem para assumir melhor a nova denominação e, mais tarde, em 2003, voltou a ser denominada Associação Brasileira de Televisão por Assinatura.

Importante ator tanto para a discussão como aplicação do modelo de negócio, a ABTA é composta por dois conselhos - deliberativo e fiscal -, diretoria executiva e comissões temáticas de trabalho. Os membros que participam das diretorias e dos conselhos são representantes das diversas operadoras associadas da entidade, além de fornecedores de equipamentos e das programadoras.

Assim, a Associação surgiu como uma sociedade de âmbito nacional, constituída por pessoas jurídicas e pessoas físicas, com atividades relacionadas direta ou indiretamente com a prestação a assinantes de serviços de distribuição de sinais de vídeo e áudio, de serviços de telecomunicações e de serviços de valor adicionado. Seus associados são representantes das operadoras, fornecedores de equipamentos, prestadores de serviços e programadoras. Sua atuação tem como finalidade beneficiar seus associados através da luta por políticas mais justas, sejam relativas a assuntos tributários, legislativos, de infra-estrutura, qualidade, direitos autorais, entre outros.

Outra importante entidade para o mercado é a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), criada em 1997. A agência foi instituída pela Lei Geral de Telecomunicações e será discutida no capítulo seguinte.

---

[22] Informação fornecida por Alexandre Annenberg em entrevista à pesquisadora, em São Paulo, em 27 de novembro de 2007.

4.3.2 Os Números do Desenvolvimento

Tal modelo de negócio levou o mercado a se comportar e se desenvolver de forma coerente com os momentos políticos e tecnológicos de cada fase. De 1958 a 1988, nenhum modelo, ou mesmo esboço de tal, foi definido. Segundo o que interessa a este capítulo, o mercado começa a fazer um pouco de sentido a partir de 1971, quando ressurgem as discussões sobre a instalação dos serviços de televisão paga.

Apesar da falta de base legal, naquele ano foi criada pela Rede Globo a Televisão por Cabos Ltda. (TVC), distribuidora de sinais de TV mediante pagamento, operando em edifícios da capital carioca. Conhecida como a primeira distribuidora de sinais de televisão pagos, a TVC trabalhava instalando antenas coletivas, redes de cabos e TV fechada, distribuindo a programação dos canais abertos com melhor qualidade. Depois, em 1979, a empresa montou outro sistema de distribuição, ampliando sua área de abrangência na mesma localidade.

Em 1976, foi implantado o primeiro operador de cabos do país. Empresários de São José dos Campos, São Paulo, instalaram o sistema: eram sete canais convencionais distribuídos via cabo, garantindo qualidade do sinal. A iniciativa, porém, não durou muito tempo e a operadora logo foi fechada.

Até 1988, surgiram algumas outras iniciativas, destacando-se a SMATV (*Satellite Master Antenna Television,* televisão e antena mestre de satélite), que envolvia a captação de sinais televisivos de satélite e sua redistribuição, via cabo, para algum edifício ou conjunto de prédios ou mesmo apartamentos de hotel. Tal sistema, difundido na década de 80, foi também um embrião do sistema de cabodifusão, contando com canais próprios em empreendimentos como o do Hotel Maksoud Plaza, em São Paulo. Ao mesmo tempo, espalhavam-se pelo Brasil antenas parabólicas que captavam livremente estações nacionais e internacionais. Em 1988, havia no país 120 mil antenas parabólicas instaladas.

Na primeira fase da cabodifusão brasileira, na época entendida somente como televisão a cabo, somente as Organizações Globo atuaram como agente social privado, conceito que será detalhado adiante. Como fonte de um mercado praticamente inexistente, não há registro do número de assinantes, detalhes da programação, investimentos e receita, entre outros dados.

Com o regulamento para o DISTV, a partir de 1989, algumas estratégias foram se delineando. Em 1989, José Sarney autorizou as concessões de quatro canais para UHF em São Paulo e assim começou oficialmente a televisão paga no Brasil. Em março daquele ano, foi lançada a primeira operadora, o Canal+, transmitindo programação do ESPN International e,

mais tarde, CNN, RAI e TVM. A operadora logo expandiu seu conteúdo e modo de distribuição, chegando a ser transmitida via MMDS, tendo depois seu controle transferido para o Grupo Abril, no final de 90. Aquele empreendimento inicial pertencia a André Dreifuss que, acumulando experiência no setor vindo do exterior, convenceu o sogro, dono da Sharp do Brasil, Mathias Machline, a investir na criação de uma estação de TV paga.

No começo dos anos 90, com a posse de Fernando Collor de Mello e em meio ao anúncio das boas previsões para o empresariado, o Canal+, no Rio de Janeiro, chegou a 20 mil assinantes, de acordo com o Anuário Brasileiro de Mídia 94/95. No entanto, não suportou as atribulações do pioneirismo com a falta de experiência, estrutura técnica e mercadológica e acabou, ainda em 1990, quando foi incorporado pelo Grupo Abril. (GOMES, 1998).

Sobre as empresas então atuantes do setor, no que diz respeito às outras tecnologias de TV paga, em 1991 foi criada a TVA, transmitida via MMDS, cuja função básica era editar e "empacotar" atrações estrangeiras. No entanto, através dessas atividades, já demonstrava sua tendência ao que hoje se denomina de "programação" na cadeia produtiva da TV paga.

Na época, a TVA começava a se formar e iniciou suas transmissões com cinco canais: Showtime, ESPN, TNT, Supercanal e CNN. Também passou a operar, além do MMDS, com cabo e satélites em banda C e KU, formando a TVA Operadora, TVA Programadora, TVA Network (responsável pela expansão das operações no mercado), TVA Digisat (DBS) e DirecTV (DTH). Suas operações ainda estavam espalhadas pelo Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Blumenau, Foz do Iguaçu, Florianópolis e Balneário Camboriú. Isso sem contar a parceria com a TV Filme para Brasília, Belém e Goiânia, e com a Bell Canadá, formando a Canbrás, atuante no ABC Paulista e Baixada Santista.

Em 1991, foi feita a primeira solicitação de concessão por empresa de comunicação, pela Rede Brasil Sul (RBS). À época, o grupo recebeu quatro concessões em Santa Catarina e doze no Rio Grande do Sul. As autorizações distribuídas eram divididas entre empresários independentes, que incluíam representantes políticos, investidores argentinos e fornecedores norte-americanos de equipamentos e infra-estrutura.

Em outubro daquele ano, a Globo também entrou de fato no mercado de televisão por assinatura com a criação da Globosat, transmitindo via satélite os canais Telecine, GNT, Multishow , Top Sports , CNN e, a partir de 1993, Fox. Além de ser programadora, gerindo seus canais, a Globosat também comercializava e levava os canais até o assinante, funcionando assim como operadora. Esse acúmulo de atividades foi um erro – além de apostar na tecnologia do satélite, enquanto cidades eram cabeadas e o DISTV era a tecnologia em foco –, dispersando a atenção da própria empresa e ocasionando perda de esforços.

> A Globosat começou a operação no mesmo ano em que a liberação de outorgas de cabo foi suspensa, acontecendo que, enquanto o país começava a ser cabeado e o público entusiasmava-se com o que era uma novidade, a Globo oferecia uma opção inclusive limitada tecnologicamente, já que posteriormente surgiu o DTH, como uma alternativa à operação televisiva por satélite, mas com mais recursos, sendo adotada por este mesmo grupo. Ou seja, o Brasil seguiu o modelo norte-americano de TV por assinatura, que é o cabo como principal tecnologia, o que não impede que atualmente haja um avanço do satélite em banda Ku. (BRITTOS, 2001, p.179).

Com as movimentações legais cada vez mais intensas, aquele período apresentou também certa agitação econômica. Talvez sua maior mudança fosse exatamente na reconfiguração dos atores sociais privados. No início de 1993, as grandes empresas começaram a comprar os pequenos operadores, donos de concessão de DISTV. A partir daí, o mercado foi se organizando como oligopólio.

As corporações buscaram firmar posições através da implantação de estratégias nacionais, desencadeando um processo de reformulação e reposicionamento no mercado nascente e separando as atividades de programação e operação. Apesar de já ter recebido capital estrangeiro na década de 80, em operações de cabo e no sinal de canais pagos internacionais, a injeção desse capital cresceu, nos anos 90, com a abertura de escritórios das programadoras no país. Isso tornou o mercado efervescente e estimulou as empresas brasileiras a formarem alianças com corporações internacionais, indicando um caminho para a solidificação interna e busca de posições no exterior. Foi nesse período da TV paga (note-se que, apesar da discussão, muitas vezes ao tratar de cabodifusão, na verdade o que se desenvolvia era a tecnologia através da TV) que a cabodifusão começou a se desenvolver de fato, tanto que no segundo semestre de 93 a cidade de São Paulo começou a ser cabeada.

Como dito na seção anterior, foi nesses anos que tanto as Organizações Globo como a Abril incorporaram empresas menores de cabo e MMDS, gerando um mercado paralelo de comercialização ilegal de autorizações e proporcionando a expansão de seus negócios. No começo do processo, o valor das unidades de autorização chegavam a no máximo US$ 20 mil. A partir de 94, as cifras variavam entre US$ 1 milhão e US$ 5 milhões (ETGES, 2007, p.206). A disputa foi vencida pela Globo que, unindo-se a RBS e Multicanal (operadoras regionais), construiu a Net Brasil distribuidora e reorganizou a Globosat como programadora, resolvendo os equívocos iniciais.

Só para que se esclareça esse caminho mercadológico, é importante entender que a Multicanal foi, a princípio, a maior operadora de cabo do país. Propriedade da mineradora

CMA, atuou primeiro em Campo Grande, Mato Grosso do Sul, a partir de onde começou sua expansão. A referida empresa surgiu quando Antônio Dias Leite, filho do ex-ministro de Minas e Energia do Governo Médici e sócio controlador da mineradora, resolveu entrar para o mercado de telecomunicações. Depois de comprar uma operação em Campo Grande, ofereceram-lhe uma licença para negócio semelhante no Rio de Janeiro, esse de propriedade do empresário Paulo César Ferreira, ligado ao Grupo Globo. Em 1991, começou a operar na cidade transmitindo programação da TVA através de parabólicas para Barra da Tijuca. Depois se associou a TV Alphaville (SP), cabeando o condomínio de mesmo nome e, a partir daí, surgiu como *holding*. No primeiro semestre de 92, investiu em Bauru, Santos e Sorocaba e em mais sete cidades do Rio Grande do Sul. Naquele mesmo período, a operação do Rio foi vendida para as Organizações Globo. Na verdade, a partir de 93 inicialmente só com 30%, depois chegou a comprar os 100%. Hoje, o que era a Multicanal são operadoras da Net, detidas pela própria Globo Cabo, que tem capital de várias empresas.

Algumas atividades, porém, foram relevadas como ilegais. A concessão de permissões para operar TV a cabo a estrangeiros era inconstitucional, assim como não havia respaldo legal para o verdadeiro mercado de troca de permissões que se verificava no setor.

Algumas operações estavam total ou parcialmente nas mãos de argentinos. Uma das organizações portenhas de maior vulto no mercado brasileiro, naquele período, era o Grupo Posadas, fundado em 1970, especializado em operações no setor de hotelaria. Este repassou suas operações para o grupo Inepar, parceiro das Organizações Globo, para a Multicanal, RBS e para própria Globo. (HERZ, 1983).

A participação de capital estrangeiro em atividades de comunicação também era vedada, mas nem por isso as grandes operadoras que se constituíam deixaram de fazê-lo. Em 1994, a TVA vendeu 17% do seu negócio para o Banco Chase Manhattan. A Globosat e a RBS tinham o grupo de investimentos UIH United International Holding como sócio nas operações do Rio de Janeiro e São Paulo (NASCIMENTO, 2001).

Mesmo assim, no âmbito da programação, tanto Globosat quanto TVA reforçaram suas alianças, assinando contratos com estúdios internacionais. No caso da Globo, com a Metro Goldwyn Mayer (MGM), Paramount, Twentieth Century Fox e Universal. No caso da programadora da Abril, os primeiros contratos foram assinados com Time Warner Entertainment, Sony Pictures, Eurochannel e Olé Comunications. Mais tarde, com o objetivo de investir na programação como diferencial, acrescentou os canais Cartoon Network (desenhos), Teleuno (séries) e o Discovery Channel (documentários).

Nessa fase, também foi observado um crescimento no número de assinantes, passando de 250 mil, em 1993, para 350 mil em 1994, crescendo também a taxa de penetração nacional – que corresponde ao percentual de domicílios com TV ligados ao sistema pago – de 0,89% para 1,12% (ABTA, 1998).

Em 1995, a TVA deu prosseguimento a sua transnacionalização com o ingresso de três sócios estrangeiros: Capital Cities/ABC[23], The Hearst Corporation[24] e Falcon International Communications[25]. O negócio representou um aumento de capital de US$ 150 milhões. Na mesma tendência de expansão internacional naquele ano, a TVA formou novas alianças para lançar o DirecTV Latin América que, com os grupos Hughes Communication, Multivisón e Cisneros, lançou o consórcio Galaxy Latin América, pioneiro na implantação de DTH no país, em 1996. Antes do DTH[26], em 1995, teve início o *pay-per-view*, introduzido pela TVA. A Globosat lançou seu serviço *pay-per-view*, o Première, em dezembro daquele ano.

Em novembro, foi formado o segundo consórcio transnacional de DTH atuante no Brasil, o Sky. Essa operação, formada pelas Organizações Globo, RBS, News Corporation Limited, Telecommunications International Inc. (TCI) e Televisa S.A., só começou a operar internacionalmente em 1996, e, no Brasil, em 1997, devido à explosão do seu primeiro satélite. No entanto, apesar do potencial de faturamento do sistema DTH, ambos os consórcios receberam do governo brasileiro autorização, através das Portarias nº 88 e 89 de 23 de abril de 1996, para explorar o serviço gratuitamente, estendendo o direito que os grupos TVA e Net Sat tinham de explorar o sistema DBS.

Em 1997, começaram os primeiros testes de Internet por cabo, tendo como pioneira a Net Sul. Em 98, foram registrados dois importantes acontecimentos para o cenário de convergência tecnológica que já se vislumbrava com o cabo: (a) a privatização do sistema Telebrás, que envolveu interessados não só do meio das telecomunicações, mas também das empresas de comunicação, até então trabalhando apenas o conteúdo; (b) a crise mundial que elevou os juros e atingiu empresas brasileiras de comunicação.

Naquele mesmo período, a Net teve uma iniciativa bastante interessante para o mercado que começava a apresentar sinais de queda. No Rio de Janeiro, a empresa terceirizou a área da favela da Rocinha para que o empresário argentino Dante Quintero desenvolvesse

[23] Controladora da Disney, na época era a segunda maior empresa de entretenimento do mundo.
[24] Maior editora de revista dos Estados Unidos e proprietária de algumas emissoras de TV.
[25] Uma das dez maiores operadoras de cabo dos Estados Unidos. Na época também estava envolvida
[26] Do inglês *Direct to home* ou *Direto para casa.* Os sinais vão do satélite direto para os domicílios assinantes, sem passar por qualquer subsidiária regional ou local. A programadora lança seus sinais ao satélite e esse satélite, localizado a 36 mil km de altitude, retorna a programação direto para a casa do assinante, onde é captado por uma mini antena parabólica. Apesar da qualidade digital da imagem esse sistema impossibilita qualquer inserção de programação local, já que não passa por nenhuma mediação regional.

uma experiência de TV a cabo para os 28 mil domicílios da região. Para não comprometer a marca Net, o projeto recebeu o nome de TV Roc. Uma das táticas usadas para cativar assinantes era a produção de um programa semanal exclusivo, de 45 minutos, sobre a comunidade local. Nos primeiros meses de operação, a TV Roc conseguiu 1700 assinaturas e com a expectativa de chegar a 8 mil em 1999 (BRITTOS, 2001). As operadoras de Presidente Prudente e Pelotas também ofereceram pacotes populares, compostos basicamente dos canais gratuitos e por canais de difusão cultural, como o alemão Deutsche Welle, o português RTPi, o espanhol TVE. O preço da assinatura era de R$15 em SP e R$11,95 em Pelotas. Em 1998, pouco mais de 20 grupos atuavam no setor, controlando 99 outorgas de TV paga. Essas outorgas estavam quase todas nas regiões sul e sudeste do país. No final de 1999, já eram mais de 50 grupos empresariais diferentes e cerca de 220 outorgas em todos os Estados. O setor chegou a faturar R$1,5 bilhão, apenas levando em consideração as operadoras e programadoras. Esta foi a receita total das operadoras com as assinaturas (adesões), as mensalidades e outros itens, como venda de revista de programação ou publicidade. Deste total, 23% em média foram destinados a compras de programação pelas operadoras. Além disso, naquele ano acabou a exclusividade de programação, quando a Net passou a oferecer o HBO, até então privativo da TVA, e a Globosat liberou o Telecine para as operações da outra empresa (BOFFETTI, 1999).

No final de 1999, a Anatel publicou a resolução que autorizava as operadoras de cabo a explorar os serviços de valor adicionado. A partir daí, sem mesmo sem citar o nome, é que finalmente fica autorizada a cabodifusão no Brasil, contemplando o uso das redes para todas as possibilidades tecnológicas.

Em 1998, a ABTA começou a fornecer dados mais concretos do mercado, através de resultados de pesquisa que revelavam desde o número de assinantes de TV paga por tecnologia, até os investimentos publicitários que o setor começava a receber.

Naquele ano, o país tinha 2.600 assinantes, dentre os quais 70% recebiam os sinais via cabos. As operadoras que se destacavam eram a Net Sul e a Globocabo, ambas ligadas às Organizações Globo.

Sobre o faturamento publicitário, em 1997, o sistema de televisão por assinatura no geral representou entre 1 e 1,5% do total faturado em televisão, alcançando um volume total de US$ 44 milhões, sendo seus principais anunciantes, respectivamente, o mercado financeiro, o setor de bebidas e têxtil e vestuário. O setor fez soar cifras superiores aos nove dígitos, registrando um faturamento de mais de US$ 1 bilhão. Enquanto, a partir do segundo semestre, o país sofria com a escassez de recursos financeiros, recessão e instabilidade

econômica, o segmento de TV paga manteve-se dinâmico e diversificado. Foi um ano de bons números. Com uma base de assinantes em torno dos 2,5 milhões – sendo 69% assinantes de TV a cabo, 17% de MMDS e 14% de satélite – e investimentos na casa dos US$ 2 bilhões, o setor chegou a gerar 12 mil postos de trabalho direto e ainda 40 mil indiretos, buscando basear seu desenvolvimento na conquista e fidelização de assinantes e na ampliação dos serviços oferecidos (ABTA, 1998).

O perfil do domicílio assinante já se mostrava seletivo, sendo que 93% deles já eram classe A/B e quase 40% possuíam renda familiar mensal acima de R$ 3 mil. (ABTA, 1998). Ainda de acordo com a Pay TV Survey-dez/98, 94% dos assinantes estavam localizados no sul e sudeste, sendo que o Estado de São Paulo, sozinho, correspondia a 39% do total de assinaturas. (RODRIGUES, 2000).

> Numa pesquisa realizada em 1997 pela agência DPZ e pelo Instituto Retrato com assinantes da TVA, Net e Multicanal, apontou os canais favoritos dos pacotes: 95% dos assinantes da TVA entrevistados disseram preferir o canal de filmes HBO, 88% ficaram com o HBO2, e o Discovery, canal de documentários culturais ficou com 66%. Com 85% de preferência o Telecine foi o primeiro colocado dos assinantes da Net e da Multicanal. O segundo lugar ficou com a Fox, 80%, o GNT, 71%. Portanto, diante de um leque de opções entre dezenas de canais que oferecem gêneros de programas bastante diferenciados, inclusive vários canais culturais, os canais de filmes, leia-se entretenimento, são os de maior consumo. (RONDELLI, 1999, p.8).

Isso, é evidente, também foi reflexo do número de outorgas distribuídas naquele período. De acordo com a Anatel, em 1998 foram 87; já no ano seguinte, o número pulou para 166. Outra ação de agente político que redefiniu a estrutura política e econômica da época foi o fato de que a Lei do Cabo permitiu a transformação das antigas permissões de DISTV para concessões de TV a cabo; além disso, o Ministério patrocinou esse reconhecimento sem que os operadores em atividade tivessem que pagar pela concessão, nem exigindo seus enquadramentos nas normas e nos editais exigidos para novos pretendentes. Eram 102 permissões baseadas na portaria 250/89. A maioria delas foi parar nas mãos de pessoas desconhecidas que, pelo senso de oportunidade ou por ligações próximas com o poder, acabaram percebendo que, embora “maquiado”, o DISTV era o cabo (apesar de várias vezes solicitado a fazê-lo por órgãos de imprensa, o Ministério nunca revelou todos os nomes dos concessionários originais de DISTV). O único grande grupo de comunicação que se interessou pelas licenças foi a RBS, que conseguiu 19 autorizações para os estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina (BOFFETTI, 1999).

Em 1999, foi possível contabilizar melhor o mercado. Trinta e três operadoras já estavam espalhadas pelo território nacional, sendo que seis delas já passavam dos 100 mil assinantes. O serviço de Internet via cabos ainda não estava formalmente regulamentado, mas os testes já haviam sido feitos e pouco faltava para a liberação da Anatel. Vislumbrando então mais essa possibilidade, o serviço de TV paga ganhava espaço e atingia então 12% dos lares das principais capitais.

Além disso, o perfil do assinante sofreu uma leve mudança: 72% ainda eram da classe A/B, mas a metade dos lares tinha um rendimento mensal de aproximadamente R$700. Isso significa que, apesar de elitista, o serviço ganhava cada vez mais espaço em outras camadas da população (ABTA, 2000).

A partir do ano 2000, momentos de oscilação imperaram no negócio. Primeiro, as finanças do setor não davam sinais muito prósperos. Apesar da marca do número de assinantes ter ultrapassado os 3 milhões, chegando a 3,4 milhões, foi a partir daquele ano que esse índice pouco evoluiu, para não dizer que estagnou.

Hoje, 13 anos depois de regulamentado formalmente, o sistema de televisão por cabos no Brasil o mercado ainda se encontra incipiente, ficando entre as mídias que têm o menor faturamento com publicidade no país (ESPECIAL, 2004) e contrariando todas as perspectivas traçadas quando da sua implantação. A projeção de 7 milhões de assinantes para o ano 2005, contabilizada pelo empresariado há uma década, não se concretizou, e na virada do milênio tudo o que se tinha no setor eram aproximadamente 3,5 milhões de assinantes. Número esse arrastado durante quatro anos, já que somente a partir de 2004 foi registrado um aumento mais considerável, chegando a aproximadamente 4 milhões de assinantes no final de 2005.

Fonte: www.abta.com.br

De acordo com os dados estatísticos dos serviços de TV por Assinatura da Anatel[27], desde o ano 2001 observa-se uma queda sensível, porém contínua, no número de prestadoras de serviços, no número de contratos assinados e até no número de municípios atendidos. As prestadoras de MMDS e TVs a cabo caíram de 159 para 147. Os contratos assinados, englobando todas as tecnologias de transmissão, também diminuíram, passando de 435 em 2001 para 405 em 2005. E, apesar de um pequeno aumento no número de assinantes, a quantidade de municípios atendidos pelas operadoras de MMDS e TVs a cabo também caiu, de 510 localidades em 2001 para 485 em 2005.

No primeiro trimestre de 2001, havia 35 operadoras de cabo espalhadas pelo país e as outorgas de cabo passaram de 238, em 2000, para 292, contabilizadas até agosto de 2001, ano em que a Anatel realizou seu último processo de licitação. Desde então esse processo não se cumpre, em primeiro lugar, por causa de problemas entre a Agência e o Tribunal de Contas da União (TCU). Logo depois das licitações, houve uma série de questionamentos do TCU em relação ao preço que a Anatel determinava para as outorgas. Na tentativa de resolver o impasse, foi feito por parte da Agência um trabalho de convencimento ao TCU quanto à validade dos cálculos utilizados, trabalho que só foi concluído depois de longas pesquisas e da

[27] www.anatel.gov.br

apresentação, por parte da Net - maior operadora da época - de sérios problemas financeiros que a fizeram modificar sua estratégia de negócio (informação verbal[28]).

A penetração nos lares das grandes capitais evoluíra pouco, somente 1% desde 98, enquanto o perfil do assinante mantinha-se basicamente o mesmo, somente melhorado pelo crescente hábito de assistir a nova televisão.

Mesmo assim, o próprio órgão regulador do governo admitiu os enganos. De acordo com o superintendente de serviços de comunicação de massa da Anatel, Ara Apkar Minassian (2003), "o serviço de comunicação de massa por assinatura ainda não conseguiu decolar no Brasil". De 1995 a 2000, houve um crescimento do serviço, depois ele estagnou e começou a cair.

Outro ponto que merece destaque neste período é que foi exatamente esse sistema de televisão um dos principais responsáveis por uma crise sem precedentes na história da mídia brasileira. Estima-se que as empresas de comunicação acumularam um prejuízo de R$7 bilhões em 2002, dos quais R$5 bilhões foram registrados pela Globopar – *holding* das Organizações Globo. A receita líquida do setor naquele ano foi 20% menor do que a de 2000. Mais especificamente, o endividamento da Globo veio dos investimentos feitos a partir de 95 em TV a cabo (Net Serviços), em TV por satélite (o projeto Sky, em parceria com Rupert Murdoch) e na Globosat. (LOBATO, 2004). O caso das Organizações Globo foi de fato o melhor exemplo dessa crise. De 1996 a 2002, a Net Serviços acumulou R$ 3 bilhões em prejuízo. Esse dinheiro foi investido principalmente em instalações de fibra óptica para o sistema de TVs a cabo (ALVARENGA, 2005).

As provas da lenta evolução nesta fase não param aí. O que aconteceu foi que as empresas de TV paga afirmam que todos superestimaram o potencial do mercado brasileiro. Além disso, o prazo de retorno dos investimentos nos negócios deste setor se mostrou bem mais longo do que o esperado. Em 2002, o Grupo Abril fechou seu balanço financeiro com uma dívida de R$926 milhões (LOBATO, 2004).

De acordo com o então diretor da Globosat, Alberto Pecegueiro (2002), 2002 foi o período mais crítico da história da TV por assinatura, isso por causa da desvalorização cambial, aliada à estagnação dos últimos anos. A partir daí, sufocada pelas crises econômicas gerais, veio o colapso. Pecegueiro conta que a crise foi de tal ordem que a ABTA teve que repensar e discutir o modelo de televisão paga no Brasil, tendo como maior problema a programação e seus altos custos.

---

[28] Informação fornecida por Marconi Thomaz de Souza Maya em entrevista à pesquisadora em Brasília, em 21 de novembro de 2007.

Contudo, a partir do desenvolvimento tecnológico, esta fase também rendeu algumas boas novidades para o mercado. Em maio de 2001, a Globo Cabo deu início ao desenvolvimento de testes de TV digital interativa via cabo, garantindo maior qualidade de imagem, acesso à Internet, viabilidade de escolha dos ângulos, correio eletrônico, entre outros (BRITTOS, 2001).

O que marca esse período como de convergência e dá esperanças ao futuro foi anunciado com a privatização do sistema Telebrás e sua compra por empresas que não somente as de telefonia. Exemplo é o próprio grupo Globo, associado à multinacional AT&T, que pretendia adquirir a maior operadora regional à venda: a Telesp. Porém, o grupo perdeu no leilão para a Telefónica Internacional (associada ao grupo brasileiro de comunicações Rede Brasil Sul – RBS). Mesmo assim, o grupo Globo adquiriu as concessionárias de telefonia celular Tele Celular Sul (R$ 700 milhões) e Tele Nordeste Celular (essa em conjunto com a Telecom Itália e o banco Bradesco por R$ 660 milhões) (CAPPARELLI; RAMOS; SANTOS, 2000).

E se por um lado, desde aquela época, as empresas de comunicação já se movimentavam em direção às telecomunicações, o contrário também ocorria. Exemplo era a já anunciada associação da marca Telefónica ao grupo RBS, com as devidas ressalvas por causa da barreira constitucional que, à época, impedia a entrada de capital estrangeiro nas empresas jornalísticas e de radiodifusão.

Também desde o início desse período, já era percebida a convergência tecnológica de equipamentos. Muito dela hoje já realidade através de aparelhamento que possibilita uma via de mão dupla na troca de informações: do operador ao assinante e do assinante ao operador. São as possibilidades de compras instantâneas e acesso a Internet pela televisão, por exemplo.

Os bons resultados que reforçam o otimismo da indústria de cabodifusão brasileira vêm tanto da convergência, como da estabilidade financeira, o que faz com que o país passe novamente por uma reestruturação das telecomunicações. Prova disso são as mais recentes notícias e resultados sobre as grandes empresas do setor.

A convergência de serviços de telefonia e televisão por assinatura pressupõe que as empresas dos dois segmentos poderiam prestar todos os serviços, sem restrição. E embora essa seja a tendência, de acordo com notícia publicada no *clipping* do Fórum Nacional pela Democratização das Comunicações (FNDC), dia 09/02/2007, as únicas convergências verificadas até agora foram da Net e da Telefónica, constatação do conselheiro da Anatel José Leite Pereira Filho, que participou do painel “A agenda regulatória de 2007”, durante o seminário Política de Tele(comunicações), em Brasília.

Mas as previsões e possibilidades são tão boas que especificamente no caso da Net, maior operadora de cabos do país, foi registrado como fechamento do ano de 2006 um crescimento de 18% em TV e 98% em banda larga[29]. Além disso, a rede bi-direcional da Net se expandiu em 20%, passando hoje por quase 3 milhões de residências de um total de 7,2 milhões de domicílios cabeados. Isso significa que a base de banda larga já tem uma penetração de 24% sobre a rede bi-direcional. Não obstante, a empresa ainda previu para o primeiro semestre de 2007 o oferecimento do *triple play* – TV a cabo, banda larga e telefone – nas 43[30] cidades onde a empresa está presente com sua rede de cabo. Um investimento total previsto de R$ 650 milhões. De tudo isso, é importante assinalar que, para a própria Net, o aumento nas bases de TV por assinatura e de banda larga oferecidos em conjunto foram fatores importantes desse crescimento, mas não os principais.

É claro que essa convergência não acontece somente com as operadoras que transmitem sinais pagos via cabos. Exemplo é a já citada Telefónica (operadora de telefonia fixa em São Paulo[31]) que anunciou[32] um investimento de R$ 1,275 bilhão em novos negócios até 2007, o que inclui os serviços de TV por assinatura, banda larga, banda larga sem fio e telefonia fixa. A empresa já tenta, há longa data, a autorização da Anatel para operar o sistema DTH, com o objetivo anunciado de popularizar a televisão por assinatura.

Em contraposição à tele, além da posição relutante da Agência, a ABTA formulou uma denúncia em que defende que se as operadoras de telecom ingressarem no mercado de TV paga estarão eliminando a última possibilidade de competição, em vista da realidade do mercado brasileiro. Para tal posicionamento a defesa da tele é que no Brasil 95% do mercado de TV por assinatura por satélite e 75% do mercado de cabo é controlado por uma única empresa. Ou seja, de qualquer forma não há concorrência.

No dia 26 de julho de 2006, a ABTA divulgou a notícia que o mercado de TV paga no país poderia ver sua base de clientes crescer até 85%, entre o início de 2007 e 2011, passando para 7,6 milhões de usuários. A projeção era uma das três estimativas do Pay TV Survey, instituto especializado em dados sobre TV paga no Brasil, e é baseada em um cenário de forte crescimento econômico e inflação em queda. O estudo foi realizado junto às principais operadoras de TV por assinatura e também apresentou projeções para cenários-base e pessimista. O cenário pessimista baseia-se em uma economia recessiva, com inflação alta, e é

[29] FNDC.
[30] Sem contabilizar as operações recém adquiridas da Vivax. Desde junho de 2007, as duas maiores operadoras de cabo do país se fundiram com a compra da Vivax pela Net.
[31] Que já tem parte da TVA e se associou a empresa DTH Interactive Telecomunicações (DTHi) para oferecer aos assinantes de SP pacotes com telefone fixo, internet rápida (Speedy) e TV paga.
[32] Clipping FNDC, 02/07/2007.

o menos provável que ocorra, mas oferece uma projeção estagnada de 4,2 milhões de assinantes. O cenário-base considera as condições atuais da economia brasileira e prevê um total de 6,5 milhões de usuários.

Para citar dados mais concretos, no último balanço divulgado pela ABTA, referente ao segundo trimestre de 2007, foram contabilizados 4,9 milhões de assinantes de TV paga, dos quais 62% assinam a TV a cabo. Além disso, 1,4 milhão são também servidos pela Internet banda larga, um aumento que, comparado com o mesmo período do ano anterior, é de 55%.

Fonte: www.abta.com.br

Fonte: www.abta.com.br

O faturamento bruto conjunto de todas as operadoras de TV paga somaram R$1.627.282.193,00; crescimento de 19% comparado ao mesmo período de 2006, sendo que sua origem bruta ainda é a mensalidade da programação, representando 74%. Do montante a Internet é responsável por 18%, seguida por 5% de outras (revista, redes corporativas, publicidade local), 2% *pay-per-view* e 1% adesão.

O faturamento publicitário, com base de janeiro a maio de 2007, também evoluiu e agora do total de investimentos publicitários que o país destina, 2,98% vão para a TV paga, atrás da TV aberta, jornal, revista, rádio e mídia exterior.

4.4 REVISÃO DO MODELO

Em 2002, motivada pela baixa penetração do serviço no país, comparada à de outros mercados mundiais e pelo alto custo do produto em relação à renda brasileira média, a ABTA apresentou ao público um novo modelo de negócio para a televisão por assinatura. O modelo conta com oito teses centrais para reformulação do setor, considerando pontos de interesse nessa transformação, sendo que as duas primeiras representavam base para as demais.

- Tese 1 – Rede: Mecanismos para resolução da superposição

Primeiro é preciso entender que a superposição de redes, chamada *overbuilding,* é totalmente permitida pela lei, porém passou a ser considerada pelas empresas um gasto desnecessário e um entrave ao crescimento. Esta primeira tese propunha sua redução com dois passos: primeiro, sensibilizando a Anatel perante o regulamento do Serviço de Comunicação Eletrônica de Massa por Assinatura (SCEMa) para que não se vinculasse à oferta de serviços com a tecnologia, permitindo-se à operadora a escolha do meio mais eficiente; o segundo, era flexibilizar a exigência de cobertura de 90% da área de concessão, cláusula dos contratos das operadoras de cabo com a Anatel.

Além disso, propunha-se a criação de empresas que assumiriam exclusivamente a infra-estrutura das redes de cabo e MMDS, deslocando essa obrigação das operadoras. Por último, a tese ainda propôs a troca de controle das concessões para que cada localidade só tivesse dois concorrentes: um terrestre (cabo e MMDS) e um por satélite (DTH). O objetivo desta iniciativa era acabar com o *overbuilding* e, conseqüentemente, com a exclusividade dos canais, já que não faria mais sentido as operadoras terrestres competirem entre si quanto aos canais, pois não fariam mais parte do mesmo mercado. Assim, a quebra da exclusividade poderia proporcionar maior poder de negociação para as operadoras, pois todas comprariam os mesmos canais.

- Tese 2 – Programação: Mecanismos para resolução da exclusividade

Essa tese propunha a eliminação das cláusulas de exclusividade, reajustes em reais e redução do *must carry* (venda casada). Em compensação, seriam criados mecanismos de prevenção da inadimplência por parte das operadoras. Com a possibilidade da mudança dos contratos, as operadoras estabeleceriam o chamado pacote "Básico Nacional", com um custo em torno de R$30 a R$35 por mês, com canais básicos e de interesse e valor percebido efetivo pelas classes mais baixas.

> Segundo a ABTA, esse serviço seria composto de conteúdos relevantes para a população de baixa renda, como saúde e educação, entre outros. Para viabilizar o projeto, poderiam ser adotados modelos de receita mista, compostos de assinatura e patrocínio por parte das empresas de setores correlatos, como, por exemplo, o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial [Senac] e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas empresas [Sebrae]. (BARROS e MARTINS, 2003, p.57).

Além disso, ainda incluía a agilidade no processo de fornecimento de canais regionais e a centralização da compra e negociação de canais com fornecedores de equipamentos e anunciantes em apenas uma empresa, assim, facilitando-a em termos de barganha.

- Tese 3 – Infra-estrutura de rede como veículo da TV Digital Terrestre

Propunha a utilização da existente infra-estrutura de cabo e MMDS para a implantação da televisão digital terrestre, já que tal estrutura não restringe o padrão de transmissão digital e reduz suas barreiras, pois seria eliminado o alto custo com equipamentos. Além disso, seria uma forma de convergir os serviços e não criar para o assinante mais uma necessidade de despesa com os novos equipamentos da TV digital. Sem tal sinergia, provavelmente os clientes das operadoras teriam que adquirir e manusear mais um terminal que transformasse os sinais analógicos recebidos em digitais.

- Tese 4 – Unificar/padronizar a tecnologia digital

Sobre a aquisição dos conteúdos dos canais através de uma única empresa.

- Tese 5 – Novo foco para distribuição: vendas e relacionamentos

Compreendia um redirecionamento do foco do serviço, buscando torná-lo mais atraente para os consumidores.

- Tese 6 – Ganhos de escala

Propunha a criação de unidades de negócio com tamanhos ótimos de operação, produzindo-se módulos de manutenção e assistência técnica, entre outros, o que possibilitaria o estabelecimento de parcerias com empreendedores locais.

- Tese 7 – Criar valor percebido e reposicionar o produto

Com o objetivo de melhorar a imagem da TV paga em relação ao custo para o assinante.

- Tese 8 – Revisão do modelo de concessões/tributário

Implementação de ações para reduzir a carga de impostos à qual o setor está submetido.

Apesar de dar sinais de melhora, o segmento da cabodifusão, e mesmo da televisão por assinatura como um todo, passou/passa por algumas dificuldades relacionadas ao modelo de negócio implantado no seu princípio. Essa revisão, feita em 2002, tem grande valor considerando o esforço empreendido para entender e encarar os problemas e até para propor soluções. Entretanto, algumas das teses apresentadas são utópicas e às vezes até pouco viáveis para a economia como um todo.

Por exemplo, a criação de uma empresa para administrar a infra-estrutura das redes gera uma série de questionamentos, como por exemplo: Como serão avaliadas as redes para sua venda? Que empresas têm potencial econômico para adquiri-las? Como será regulada sua exploração? Só para apresentar algumas questões, para o caso da exclusividade, existe um entrave legal ao dizer que o *line-up* das operadoras não pode ser alterado sem a anuência dos

usuários. Já para a proposta de utilização da infra-estrutura de rede para a TV digital, as dúvidas também persistem e as soluções só privilegiam as empresas de cabo, da seguinte forma: não há redes de cabo ou MMDS em todas as localidades brasileiras, o que excluiria grande parte da população; não há sequer a possibilidade de elas existirem em todo território nacional, devido à geografia e aos altos custos de implantação de redes terrestres; essa adoção limitaria o uso e desenvolvimento da TV digital, que seria exclusivamente terrestre e, no geral, só seria vantagem para os assinantes de cabo.

É claro que nem todas as teses apresentam pontos tão questionáveis, mas todas deveriam ser mais bem discutidas e analisadas. Alguns conceitos devem ser melhor entendidos e enquadrados, como se a exclusividade é um problema ou estratégia. Tal entendimento foi, na verdade, bem aceito pela Associação, tanto que o novo modelo de negócio não passou da sua apresentação. Depois de levado a público no Congresso da ABTA de 2002 e apresentado à Anatel, nada mais se falou ou se fez sobre o assunto. A Agência confirmou seu não-posicionamento sobre o documento (informação verbal[33]) e a própria Associação hoje admite que o estudo "antecipou em muitos anos aquilo que está sendo discutido hoje [...]. Aquele estudo foi talvez um pouco prematuro". (informação verbal[34]). Apesar de na época ter sido amplamente debatido, a resistência governamental e das empresas fez com que o projeto ficasse na gaveta.

4.5 CONCLUSÕES

Este capítulo se propôs a falar do tipo de modelo de negócio que a cabodifusão tem desenvolvido no Brasil, além de apresentar os números que o setor representa. Com erros e acertos, economicamente o negócio ainda oferece uma perspectiva de sucesso potencial, sobretudo considerando as possibilidades que podem surgir com a implantação da TV digital.

Na verdade, as operadoras de cabo estão gradualmente entrando nos novos negócios, com o objetivo de aumentar sua produtividade, utilizando a infra-estrutura já existente e até prevendo a possibilidade de se tornarem empresas de telecomunicações[35]. Porém, um dos grandes desafios em relação ao desenvolvimento de múltiplos serviços é o alto custo dos equipamentos necessários para que o assinante possa ter acesso ao pacote de benefícios.

---

[33] Informação fornecida por Marconi Thomaz de Souza Maya em entrevista à pesquisadora em Brasília, em 21 de novembro de 2007.
[34] Informação fornecida por Alexandre Annenberg em entrevista à pesquisadora em São Paulo, em 27 de novembro de 2007.
[35] Caso da Net Serviços, manifestado em entrevista com o diretor da empresa, Rodrigo Duclós.

De toda forma, o desenvolvimento e adaptação do modelo de negócio à economia brasileira estão muito atrelados a dois fatores: convergência tecnológica e às conversações sobre a nova regulação da televisão por assinatura. Definidas tais variáveis, o modelo provavelmente deve sofrer algumas modificações.

Claro está que essas mudanças devem passar também por um processo de aceitação social, envolvendo o reconhecimento de uma necessidade ou, em termos econômicos, de um mercado potencial para um novo produto ou processo. Nesse processo de aceitação/adaptação, volta-se para a importância do serviço, como conseqüência de uma inovação tecnológica que precisa ser conhecida e testada até ser utilizada pela população.

A medida do sucesso ou do fracasso são generalizações geralmente baseadas na experiência de uma ou algumas empresas, em um período particular. Mas, na verdade, tudo depende do estágio no qual tais medidas foram feitas. Por outro lado, o período de um chamado fracasso é imprevisível e condicionado a uma infinidade de variáveis; e por mais que seus resultados possam ser minimizados com estudos prévios nenhuma delas pode ser definitivamente testada sem estar de fato no mercado.

O modelo brasileiro, que inicialmente copiou a idéia original americana, cometeu um equívoco, por exemplo, ao não direcionar seus esforços (primeiramente de TV) para a grande massa de telespectadores da TV aberta, na qual o perfil do público era formado por pessoas da classe C, enquanto nas TVs fechadas os assinantes eram representados pelas classes A e B. Essa estratégia prevalece até os dias atuais e conduziu à elitização do processo de formação das TVs por assinatura no Brasil e da cabodifusão.

Neste caso, deveria se falar não da sua elitização, mas da segmentação, conceito que significa divisão do todo em partes, sem qualquer exclusão. A abordagem deixa de ser pulverizada e passa a ser direcionada, atingindo cada segmento do mercado com as estratégias baseadas em suas características. Ou seja, é uma visão voltada para o cliente, para as necessidades do consumidor, criando ainda um clima de supervalorização do assinante.

> É possível entender os motivos que levaram as TVs pagas a adotar essa estratégia. Envolvidas com a necessidade de implantar rapidamente a operação no país, face ao custo de oportunidade e aos altos investimentos exigidos, as operadoras concentraram todas as atenções nas atividades de implantação, como a colocação dos cabos e a instalação nas residências dos assinantes, deixando para um segundo plano a atividade de formatação e desenvolvimento dos canais em si, tecnicamente chamados de programadores. (BARROS e MARTINS, 2003, p.78).

Por mais que o tempo acumule experiência, é precipitado e pouco prudente avaliar o mercado em questão quanto ao seu êxito ou fracasso. Em verdade nem é esta a pretensão deste trabalho. A cabodifusão, ou seu modelo de negócio, conforme aqui descrito, não responde a todas as dúvidas que o desenvolvimento do mercado deixou nessas décadas de existência, mas sem dúvida dá boas explicações para alguns períodos de sucesso e insucesso, elementos que em muito podem contribuir para uma melhor análise e posicionamento futuro.

Disso tudo, é possível adiantar outra conclusão: a necessidade persistente de reavaliação do modelo de negócio adotado, principalmente depois de definidas as regras para a televisão digital. Por mais que sua infra-estrutura seja consistente, a cabodifusão ainda não conseguiu se posicionar no setor de telecomunicações brasileiro e ainda pode enfrentar muitas dificuldades com os avanços tecnológicos dos satélites, capazes de oferecer todas as suas funcionalidades e ainda com a chance de custos inferiores. Suas empresas devem voltar-se para a questão da segmentação e das singularidades e especificidades do sistema de cabo, isso na tentativa de justificar sua existência e resgatar o seu princípio básico: um serviço que ofereça uma sensação de personalização e qualidade ao consumidor/assinante.

5 A RELAÇÃO COM O ESTADO

O elo mais forte entre o Estado e determinado negócio privado está, na maioria das vezes, numa política pública. Uma política pública trata-se, em última instância, de uma forma de intervenção governamental na economia e na sociedade. São *outputs* resultantes da atividade política para os quais existe uma série de explicações teóricas, entre elas a de Thomas Dye, para quem a política pública é "qualquer coisa que os governos escolhem fazer ou não". (1995, p. 2). Nesse caso, muitas vezes a ênfase deve ser dada exatamente para o "não fazer", já que o ato de não reagir a um problema também é uma forma de política pública[36].

Também é preciso entender que políticas públicas são diferentes de decisões políticas. Uma decisão corresponde a uma escolha, dentre algumas alternativas, que se adapta melhor ao fim desejado. Uma política pública, por sua vez, envolve mais que somente uma decisão e demanda várias ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas (RUAS, s.d., p. 1). Além disso, como também acrescenta a autora, essas políticas são públicas, o que difere de somente coletivas e essa sua dimensão não é dada pelo tamanho da massa social que ela atinge, mas pelo seu caráter imperativo e vigilante.

As políticas públicas não são uma preocupação recente da Ciência Política. Seu escopo é bastante diversificado, podendo se ocupar de uma variedade de áreas, desde políticas sociais a econômicas. Seu estudo é realizado basicamente com três fins: (a) compreensão científica; (b) resolução de problemas; e (c) recomendações políticas. O primeiro caso é exatamente o deste capítulo. O segundo fim está relacionado a razões profissionais, em que entender causas e conseqüências de determinadas ações permitem aos especialistas aplicar conhecimento científico teórico na solução de problemas práticos. Por fim, e talvez mais importante juntamente com a finalidade profissional, é preciso reconhecer a importância do propósito político dos posicionamentos adotados por um governo. Faz-se esse esclarecimento para demonstrar que, diferentemente de muitas outras áreas do conhecimento, a essa não é

[36] Na verdade, a "não decisão" não se refere à ausência de uma decisão, mas a determinadas temáticas que podem ameaçar fortes interesses ou que, de alguma forma, contrariam qualquer tipo de dogma social e encontram obstáculos diversos - e de diferentes intensidades - à inclusão na agenda governamental.

somente o meio acadêmico que atribui valor, mas também o meio profissional e, sobretudo, prático da (ação) política. A recomendação política é, então, assegurar que a nação adote a política certa para a meta certa. Assim, nada é mais prático que uma boa teoria.

5.1 O PROCESSO DE FORMULAÇÃO GERAL

Qualquer política deve passar por três processos: formulação, implementação e avaliação. Em primeiro lugar, o processo de formulação é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em ações e programas que, por sua vez, devem produzir resultados ou as mudanças desejadas. Por ser o passo inicial, obviamente ela é priorizada e mais bem divulgada.

A formulação de uma política pode ser iniciada por *inputs* originários do meio-ambiente e, freqüentemente, por *withinputs*, que são demandas originadas no interior do próprio sistema político.

> Ainda de acordo com Easton, os *inputs* e os *withinputs* podem expressar demandas e suportes. As demandas podem ser, por exemplo, reivindicações de bens e serviços, como saúde, educação, estradas […].
> O suporte ou apoio nem sempre estão diretamente vinculados a cada demanda ou política específica. Geralmente estão direcionados para o sistema político ou para a classe governante […]. Exemplo de suporte ou apoio são a obediência e o cumprimento de leis e regulamentos; atos de participação política, como o simples ato de votar e apoiar um partido político […] (RUAS, s.d., p.1)

Portanto, normativamente, as ações de formulação de políticas do governo se dedicam basicamente a suprir as demandas originadas da sociedade e do interior do próprio sistema. Essas demandas se dividem em: novas, recorrentes e reprimidas. As demandas novas são aquelas que resultam principalmente do surgimento de novos atores políticos ou novos problemas. As recorrentes tocam em questões não resolvidas ou mal solucionadas, que continuam ou voltam a incomodar o sistema. Por fim, as reprimidas são basicamente as "não decisões". Além disso, essas demandas ainda podem ser nacionais ou internacionais.

Nesse jogo de formulação de políticas, atuam os chamados atores políticos - os grupos sociais e/ou econômicos organizados - que exercem pressão sobre o sistema político. Esses agentes podem ser: nacionais ou internacionais, públicos ou privados. Os agentes internacionais têm sua atuação quase diariamente estampada nos jornais e são, por exemplo, o Fundo Monetário Internacional, a Organização das Nações Unidas, o Banco Mundial, a

Organização Mundial de Saúde, a Organização Mundial do Comércio, entre outros. Os agentes nacionais se subdividem em públicos (políticos e burocratas) ou privados (empresários, trabalhadores/sindicatos, servidores públicos e meios de comunicação). Dentre os atores privados, destacam-se primeiramente os empresários, seguidos pelos meios de comunicação por darem visibilidade às questões. Aqueles por si só já são capazes de interferir na economia de um país por controlarem várias atividades de produção e uma boa parcela da oferta de emprego. Para identificar quem são os atores de um jogo político basta avaliar quem tem seus interesses diretamente afetados pelas decisões e ações que compõem a política em questão.

Para que o governo aja é preciso que uma situação se torne um problema político e entre na agenda governamental. Na formulação de alternativas, que precede a formulação da política pública, os atores entram em confronto com os recursos de poder e suas preferências e na dinâmica da relação entre os atores estabelecem-se as lutas, jogos ou debates.

De acordo com Maria das Graças Ruas, as lutas geralmente acontecem quando se trata de arenas redistributivas, uma situação na qual para que um ganhe o outro deve perder. Essa é a pior de todas as situações políticas, mas de qualquer forma pode haver uma negociação. Os jogos são guiados pela lógica de vencer sem eliminar os adversários que mais tarde podem se tornar aliados, tipo de disputa muito comum entre partidos políticos. Finalmente, restam os debates, orientados pelo convencimento do adversário potencial. Nesse caso, a retórica se baseia na persuasão. Também ocorrem outras formas de atuação: a troca de favores (nem sempre realizada de maneira honesta), pressão pública, exercício da autoridade, negociação e compromisso e até obstrução de determinadas alternativas.

Depois de todas as negociações e procedimentos que atravessam a formulação de uma política pública, o segundo grande passo deve ser a implementação. Contudo, nada garante que a decisão tomada seja de fato implementada, nem que o seu conteúdo tenha relação com o resultado da implementação.

Para que a decisão se transforme em ação, é necessária uma efetiva resolução quanto aos principais pontos de conflito, mas é sabido que as políticas formuladas estão longe de ser tecnicamente perfeitas. Nessa fase, o mesmo conflito pode reaparecer ou ainda tomar nova forma devido ao aparecimento de novos atores, além, é claro, dos problemas de formulação impensados. Isso significa que novamente pode haver a necessidade de negociação e compromisso. Assim, quando de fato a teoria torna-se prática, na busca dos objetivos pré-estabelecidos, o processo deve ser acompanhado e supervisionado pelas instâncias que dele fazem parte.

A última fase, a avaliação, é precedida e compreende o acompanhamento e controle das políticas, que incluem o tipo de política e a arena política onde ocorre; o contexto inter e intra-organizacional no qual a implementação acontece, e as circunstâncias externas sobre a qual a política deve exercer impacto. Trata-se de um processo bastante complexo e exigente, que deve ser bem detalhado, podendo ser de processos e/ou resultados, de impactos ou institucional. Na verdade, muitas vezes torna-se difícil distinguir entre os dois estágios iniciais do procedimento e isso se deve ao fato que, na realidade, não existe um processo acabado, mas um contínuo movimento de interação entre as partes, em que cada mudança tem um impacto sobre qualquer pré-resultado. Embora essas fases sejam um recurso importante, elas são muito mais produto de uma elaboração intelectual, portanto para fins de análise, do que diretrizes para a condução do processo político.

5.2 A RELAÇÃO COM O ESTADO

5.2.1 A Lei

Uma lei, segundo o que discorreu anteriormente, é uma política pública que abrange e regula uma série de decisões políticas sobre seu objeto. Especificamente neste caso, a lei é uma das políticas que rege a cabodifusão, já que dela também tratam a Norma do Serviço de TV a Cabo nº 13/96 – rev/97, o Regulamento do Serviço de TV a Cabo 2.206/97, a Resolução 190/1999 e a Lei Geral de Telecomunicações.

Além desses regimentos legais, algumas decisões carregam o peso de política pública por estarem relacionadas a eles. A normatização de impostos e subsídios, a regulação e fiscalização, políticas antitruste e o controle de preços são algumas delas.

Antes de passar a tratar acerca da relação do negócio com o Estado, cabe lembrar que o detalhamento a seguir se refere diretamente à televisão a cabo. A prestação dos outros serviços de cabodifusão está condicionada à adequação e ao cumprimento dessas exigências a seguir. Os serviços de valor adicionado se valem do suporte do serviço de telecomunicação e com ele não se confundem, somente lhe acrescentam novas utilidades.

5.2.2 Órgão Competente

É através da Agência Nacional de Telecomunicações que se dá a ação prática do Estado. Concebida para viabilizar o modelo atual das telecomunicações brasileiras, a Anatel

foi criada em 1997, a partir da Lei Geral de Telecomunicações, como uma autarquia especial, administrativamente independente e financeiramente autônoma, sem estar subordinada a qualquer instituição ou órgão do governo. Todas as normas elaboradas por ela são submetidas à consulta pública e suas ações são acompanhadas e fiscalizadas por um conselho consultivo, formado por representantes do Executivo, do Congresso, das entidades prestadoras de serviço, dos usuários e da sociedade em geral.

Dentre as suas atribuições, algumas foram deslocadas do Ministério das Comunicações: os poderes de outorga, regulamentação e fiscalização. Além disso, a Agência é responsável pela implementação da política nacional de telecomunicações; pela proposição do plano geral de metas para universalização dos serviços de telecomunicações; pela administração do espectro de radiofreqüência; por atuar na defesa e proteção dos direitos dos usuários; no controle, prevenção e repressão das infrações de ordem econômica, no âmbito das telecomunicações; para garantir a competição e impedir a concentração econômica no mercado; para estabelecer a estrutura tarifária de cada modalidade de serviços prestados em regime público, entre outras.

5.2.3 Processo de Concessão e Renovação

De acordo com esses regimentos, é competência do Poder Executivo a outorga do serviço de televisão a cabo, através de concessão, pelo prazo de 15 anos, renovável por períodos sucessivos e iguais. A concessão é dada somente a pessoa jurídica de direito privado, cuja principal atividade seja a prestação do serviço referido. Não obstante, tais empresas devem seguir algumas regras básicas: ter sede do Brasil, um mínimo de 51% do capital social votante pertencente a brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 anos, não ter tido concessão cassada há menos de 5 anos, não estar inadimplente com a fiscalização do Executivo e não ter sido concessionário que deixou de iniciar alguma operação no prazo fixado.

O processo de outorga de concessão começa por iniciativa do Executivo ou por requerimento de algum interessado. Verificada a pertinência da iniciativa, é através da publicação de um edital que começa a disputa por concessão. Os interessados devem preparar suas propostas como determinado pelo regulamento. Entre outras coisas, isso implica na apresentação de um projeto básico do sistema a ser implantado, cumprindo uma série de exigências visando ao seu julgamento e que permitam a seleção entre várias outras propostas apresentadas. São critérios para avaliar a adequação da amplitude da área de prestação do

serviço, considerando a viabilidade econômica do empreendimento e a compatibilidade com o interesse público; além disso, a proposta deve incluir um roteiro técnico para a implementação de audiência dos interessados que permita comparação eqüitativa e isenta das propostas.

Mais especificamente, para concorrer no processo de licitação, as empresas interessadas devem apresentar documentação relativa à habilitação jurídica, qualificação técnica e econômico-financeira, e regularidade fiscal. Para comprovar sua capacitação jurídica, são necessários: registro comercial, no caso de empresa individual; ato constitutivo e suas alterações devidamente registradas; no caso de sociedade por ações, a composição do controle societário e documentos de eleição dos administradores; comprovação da porcentagem mínima de capital social votante brasileiro; declaração dos dirigentes confirmando que não têm imunidade parlamentar ou foro especial; declaração da pessoa jurídica pretendente à outorga segundo as normas estabelecidas pela Lei do Cabo e declaração da entidade de que esta e suas coligadas não ultrapassam o número de concessões-limite. O número de concessões, o valor da outorga e a área de prestação do serviço a ser estabelecido consideram a densidade demográfica média da região, seu potencial econômico, impacto sócio-econômico, possibilidade de cobertura do maior número possível de domicílios, número de pontos de acesso público ao serviço por universidades, escolas, bibliotecas, museus, hospitais e postos de saúde.

A documentação relativa à qualificação técnica inclui: registro ou inscrição na entidade profissional competente; comprovação de aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível; indicação de contingente técnico adequado e disponível para a implantação e exploração do serviço; e comprovação do órgão licitante de que recebeu os documentos. Quanto à qualificação ecônomico-financeira, as exigências se limitam a: balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social; certidão negativa de falência ou concordata; garantia limitada a 1% do valor estimado para a realização do empreendimento; além de outras em caráter especial, todas estabelecidas pelo Regulamento de TV a cabo.

Por fim, para comprovação da regularidade fiscal são exigidos: CGC da empresa, prova de inscrição no cadastro de contribuintes, estadual ou municipal (se houver), relativo à sede da entidade, pertinente ao seu ramo de atividade; prova de regularidade com as Secretarias da Fazenda Federal, Estadual e Municipal; e comprovação da regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS.

Depois de escolhidas as vencedoras do processo licitatório, as operadoras têm prazo máximo de dezoito meses, contados a partir da publicação do ato de outorga no Diário

Oficial, para concluir a etapa inicial de instalação do sistema e iniciar a prestação do serviço. Esse prazo pode ser prorrogado uma única vez por, no máximo, 12 meses, se suas razões forem julgadas relevantes pela Anatel.

5.2.3.1 Transferência de Concessão

A transferência da concessão só pode ser requerida após o início da operação do serviço. Sua efetivação depende da aprovação do Poder Executivo, sob pena de anulação dos atos praticados. Além disso, a transferência de ações ou cotas a terceiros também deve ser informada ao órgão fiscalizador.

A transferência fica permitida se a empresa solicitante atender a todas as exigências compatíveis com o serviço a ser oferecido, isso em relação à qualificação técnica, econômico-financeira, habilitação jurídica e regularidade fiscal. Não obstante, deve comprometer-se a cumprir as cláusulas do contrato de permissão em vigor, submetendo-se às obrigações já acordadas e valendo-se dos direitos previamente permitidos.

5.2.3.2 Renovação da Concessão

A renovação da concessão está condicionada ao bom exercício das condições da concessão cumprida e ao enquadramento da operadora às regulamentações do Executivo. Este é que vai estabelecer os procedimentos para renovação da concessão, que devem incluir consulta pública, bem como os procedimentos relativos à instrução e análise dos pedidos de renovação.

Para tal, o interesse deve ser manifestado pela operadora pelo menos 24 meses antes de expirar o prazo. Caso não se chegue a um acordo até um ano antes de expirar o prazo concedido a Anatel, pode-se iniciar um novo processo de outorga.

5.2.4 Direitos e Deveres

5.2.4.1 Das Operadoras

É direito das operadoras de cabo a transmissão de sinais de programas produzidos por terceiros ou de geração própria, sob remuneração, através de sinais codificados, podendo veicular publicidade.

Em contrapartida, suas obrigações incluem a realização e distribuição dos sinais de TV em condições técnicas adequadas, a adaptação às normas e aos regulamentos relativos ao serviço oferecido, a prestação de atendimento indiscriminado na sua área de atuação e garantia da interligação do cabeçal à rede de transporte de telecomunicações.

5.2.4.2 Dos Assinantes

O contratante do serviço deve conhecer previamente a programação a ser oferecida. A partir daí tem o direito de receber da operadora os serviços de instalação a manutenção dos equipamentos. Suas obrigações são pagar pela assinatura e zelar pelo equipamento fornecido pela empresa contratada.

5.2.5 Tributação

No cenário brasileiro, como de costume em praticamente todas as áreas, existe uma excessiva carga tributária sobre as empresas. De acordo com a ABTA, no setor de televisão paga, considerando todas as tecnologias e todos os tributos aplicáveis, o segmento arca com um encargo de aproximadamente 37% sobre o faturamento bruto.

TRIBUTAÇÃO SOBRE RECEITAS	
Imposto	Taxa (%)
ICMS Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação	10
PIS Programa de Integração Social	0,65
COFINS Contribuição para Financiamento da Seguridade Social	3
FUST Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações	1
FUNTTEL Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações	0,5

Fonte: ABTA (www.abta.com.br), 2007.

TRIBUTAÇÃO SOBRE PROGRAMAÇÃO	
Imposto	Taxa (%)
Imposto de renda	15
Condecine[37] (Conselho Nacional de Cinema)	3 (sobre a remessa)
Taxas para o ECAD[38] (Escritório de Arrecadação e Distribuição)	

Fonte: ABTA (www.abta.com.br), 2007.

TRIBUTOS GERAIS SOBRE A OPERAÇÃO	
Imposto	Taxa (%)
Tributação sobre importação de equipamentos (II, IPI, ICMS e taxas de alfândega)	60
Imposto de renda e adicional	25
Contribuição social	12

Fonte: ABTA (www.abta.com.br), 2007.

5.2.6 Fiscalização

A fiscalização do setor é realizada periodicamente pela Anatel ou diante de denúncia ou reclamação a ela enviada. Essa atividade abrange o uso do espectro, a execução e prestação do serviço, incluindo aspectos técnicos, comerciais e administrativos.

5.3 A RESPOSTA DA SOCIEDADE

5.3.1 Ouvidoria

A ouvidoria é o canal aberto entre os cidadãos e Agência para as reclamações sobre os serviços por ela regulados. Seu objetivo é a satisfação das necessidades dos cidadãos, atuando como agente e promotora de mudanças, que tornem a administração pública o mais transparente e democrática possível.

[37] Pagos no ato do fechamento de câmbio, em caso de programação internacional.

[38] O valor da taxa cobrada pelo Escritório Central de Arrecadação de Direitos Autorais (ECAD) está em discussão. Não é um tributo, mas uma taxa recolhida a um órgão de representação de autores e que remunera os direitos de execução pública de obra sincronizada. Os valores são bastante controversos, e estão pendentes de discussão judicial. O valor que consta da tabela do ECAD é de 2,55% do faturamento bruto das empresas.

Na Anatel, o ouvidor é nomeado pelo Presidente da República, para um mandato de 2 anos, podendo ser seguido de somente mais um. O ouvidor tem acesso livre a todos os documentos e ações da Agência, o que deve gerar a produção semestral de apreciações críticas sobre a atuação do órgão. Esses relatórios são encaminhados ao Conselho Diretor, ao Conselho Consultivo, ao Ministério das Comunicações, ao Congresso Nacional e a outros órgãos do Poder Executivo, tendo ainda que ser publicado no Diário Oficial.

Seu último relatório geral foi publicado no dia 3 de novembro de 2005 e compreende a avaliação do período que vai de junho de 2004 a junho de 2005. As formas utilizadas para a obtenção das informações que geram o relatório são diversas, desde a simples observação dos atos da Agência, até a interação com entidades de proteção e defesa do consumidor, Ministério Público e o Tribunal de Contas da União. O usuário pode se manifestar através de carta, *e-mail*, formulário eletrônico disponível no *site* da Anatel, telefone ou até pessoalmente, na sede a Agência.

Durante o último período analisado, foram registradas 2.916 ocorrências, divididas entre assuntos que demandavam a atuação da Assessoria de Relações com os Usuários (ARU), reclamações quanto à atuação da Anatel, pedidos de informação e sugestões.

Em decorrência das reclamações recebidas pela ouvidoria, a Agência instaura os Procedimentos para Apuração de Descumprimento de Obrigações (Pados). Já há alguns anos, a própria ouvidoria tem criticado a mecânica dos Pados, o que elevou um pouco a qualidade das respostas aos usuários reclamantes, mas ainda não o suficiente. No relatório em questão, é feito um balanço dos Pados de 1998 a 2004.

A Superintendência dos Serviços de Comunicação de Massa (SCM), responsável pelos serviços de TV por assinatura, apresentou em 2004 um saldo de 564 Pados, sendo 30 decorrentes de infração do Código de Proteção e Defesa do Consumidor. Dentre esses, destacavam-se a venda casada, taxa de boleto e cobrança de multa acima do percentual permitido. As penalidades aplicadas ficaram divididas da seguinte forma: 210 com decisões de advertência, 72 com decisão de multa, 9 cassações, 7 caducidades e 275 arquivamentos. A boa notícia é que, no final do ano, somente 42 Pados ainda estavam em andamento, isso significa que 93% dos processos iniciados foram encerrados, revelando a Superintendência com o melhor desempenho da Agência.

Além da resposta da sociedade através da ouvidoria, em agosto de 2003 foram apresentados à Anatel (contratante) os resultados de uma pesquisa de satisfação de clientes de televisão por assinatura, executada pela Fundação Instituto de Administração (FIA-USP) e Fundação de Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FAURGS).

No total, foram realizadas 3.100 entrevistas, sendo 1.575 com assinantes de televisão a cabo de 15 grupos controladores de 95 operadoras. Da amostra, a maioria (47%) vinha de uma

residência com renda domiciliar média de R$1.001 a R$3.000. Eram mulheres (61%), casadas (55%), com até 30 anos (33,6%), donas de casa (16%) com segundo grau completo (29%) e que assistem TV todos os dias (86,3%).

O grau de satisfação dos assinantes foi medido entre "totalmente, muito ou pouco insatisfeito" e "pouco, muito ou totalmente satisfeito". As variáveis consideradas foram características do serviço e da programação, tipos de canais, atendimento ao cliente, assistência técnica, preço, produto e cobrança.

Em relação aos fatores pesquisados, a maioria das citações concentra-se nas posições de "pouco satisfeito" e "muito satisfeito", com exceção para os fatores "assistência técnica" e "cobrança", que ficaram com os maiores índices nas posições "muito satisfeito" e "totalmente satisfeito".

Essa distribuição se reflete na formação do Índice Médio de Satisfação (IMS) para cada um dos fatores. Com destaque, o fator "assistência técnica" teve o mais alto IMS (79%). Em seguida, têm-se os fatores "cobrança" e "produto", com 77,6% e 73,2%, respectivamente. O fator "preço" recebeu a pior avaliação com 49,6% de IMS. Cabe ressaltar que a maioria dos fatores recebeu avaliações entre 66% e 77% de IMS. O IMS total foi de 68,2%.

Nesse meio, a única referência feita a um serviço de cabodifusão que não a TV foi relacionada ao fator "produto". Sobre ele o indicador "acesso a Internet pelo sistema de TV por assinatura" obteve a menor avaliação. Considerando a insatisfação, foram registrados 8,9% dos entrevistados "totalmente insatisfeitos" e a satisfação, com 44,9% "muito satisfeitos". Nesse indicador o IMS foi de 65,4%.

Na avaliação dos resultados, por experiência prévia combinada com resultados de satisfação apurados por programas que testam qualidade no mundo, o consórcio realizador da enquete convencionou que uma empresa ingressa numa zona de excelência em satisfação quando ultrapassa os 85% e, muito especialmente, quando obtém 90% ou mais de satisfação de seus clientes. Nesta pesquisa, nenhum grupo prestador do serviço encontrou-se nessa zona. O melhor índice encontrado foi de 78,8%.

Diante desses resultados, o consórcio FIA-USP/FAURGS preparou algumas recomendações à Anatel para implementação de melhorias no setor. Entre elas, a imposição de metas anuais de satisfação, com a exigência e fiscalização da melhoria na qualidade dos serviços.

O RELATÓRIO ANALÍTICO DE 2007

Em dezembro de 2007, a Anatel publicou um relatório analítico com uma série de considerações sobre os objetivos e trabalho da Agência. Nele ficou claro que o órgão passa por uma crise por não fazer cumprir integralmente os propósitos que levaram à sua criação.

O documento constatou que um dos fatos mais críticos, por exemplo, é a visão de privilegiar o mercado que permanece viva na Agência. Este fato que faz com que sejam geradas influências internas e impactos negativos para os consumidores. Essa é a primeira deficiência que a Anatel precisa resolver.

Admitida como conceitualmente fragilizada, o relatório explicita várias problemas, que hoje são analisados, e elenca algumas soluções para que o órgão se coloque definitivamente rumo à sociedade da informação. Além da necessidade de viabilizar a utilização do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), outras prioridades tratam da manutenção da periodicidade dos relatórios da ouvidoria, da revisão de contratos de concessões, da melhoria do atendimento ao cidadão, de projetos de inclusão social, entre outros.

A conclusão é que já é passada a hora de se repensar a Anatel com ações efetivas para sua reestruturação. Com esse relatório, a Agência finalmente admitiu suas fraquezas e se dispôs a saná-las. Mais recomendações e sua implementação devem ser postas em prática no início dos trabalhos governamentais de 2008.

5.3.2 Audiências e Consultas Públicas

A Anatel possui alguns outros procedimentos de interação com a sociedade: as audiências e consultas públicas. As audiências públicas são encontros presenciais nos quais se debate ou apresenta, oralmente, matérias de interesse geral. As datas dos encontros são publicadas com pelo menos cinco dias antecedência no Diário Oficial e no *site* da Agência.

As consultas públicas têm a finalidade de submeter minuta de ato normativo ou qualquer documento de interesse relevante, a comentários e sugestões do público em geral. Os textos submetidos também são formalizados por publicação no DOU, além de ficarem disponíveis para visualização e contribuição através do Sistema de Acompanhamento de Consulta.

Apesar do nome “público” e da oportunidade oferecida ao cidadão, quem participa, de fato, das audiências e consultas são as empresas. Interessadas nos processos de formulação

das políticas públicas e sem restrições financeiras ou legais, elas tiram proveito, sobretudo, das audiências, que são presenciais. Por outro lado, os cidadãos, mesmo os mais interessados, podem ser limitados pelo espaço – já que a maioria dessas oportunidades acontece em Brasília – e por condições econômicas.

5.4 A LEI DO CABO COMO POLÍTICA PÚBLICA

Sendo a lei uma política pública, teoricamente ela passou (passa) pelas três grandes etapas regulamentares. Tanto na formulação quanto na análise, são enfrentadas dificuldades[39]. Algumas delas são: (a) sobre o governo podem agir uma série de forças e atores capazes de constranger suas ações; (b) pode haver discordância sobre qual é o problema a ser enfrentado; (c) a subjetividade na interpretação não pode ser ignorada; (d) existem limitações do *design* da pesquisa em Ciências Humanas; (e) complexidade do comportamento humano e dos problemas sociais que tornam difíceis as previsões (RUAS, [s.d.]).

Na verdade, a Lei de TV a cabo não é o melhor exemplo de como deve ser o processo pelo que passa uma política pública. Suas fases de formulação e implementação são praticamente conjuntas e, quando não, uma atropela a outra. Se este não é um bom exemplo de como deve ser feito, pelo menos é uma forma de demonstrar que nem toda política implementada segue corretamente os passos pré-determinados e, ainda assim, pode ter relativo sucesso.

5.4.1 Formulação e Implementação

Sobre sua formulação e implementação, alguns pontos característicos podem ser identificados. A demanda primitiva, por exemplo, foi um *input* do meio-ambiente referente a uma nova reivindicação de serviço ocasionada pelo surgimento de um novo problema. Aqui é preciso destacar que, neste caso, o papel da "não decisão" foi fundamental, já que foi exatamente por causa dela que tanto se prolongou a formulação da lei. Foi um caminho repleto de idas e vindas, com uma forte atuação de atores políticos nacionais, entre os quais se destacaram o empresariado e a sociedade civil organizada através do FNDC. Aqueles quiseram fazer do setor comercial um *locus* para política pública, tentando regulamentar o

[39] Nesse caso, só é feita referência a esses dois processos porque são eles que constituem a parte teórica de uma política pública. A implementação é essencialmente prática e não realizável pelos estudos (com quaisquer fins) que se dedicam a essa temática.

novo serviço praticamente sem o respaldo governamental e sem negociação pública. No entanto, a teoria tanto prova a improbabilidade dessa tentativa que, na prática, ela foi fortemente reprimida pelo Fórum.

Baseado no conturbado processo de discussão e elaboração desta política pública, fica clara a dinâmica das relações entre os atores políticos envolvidos. Se aos olhos da História já são observadas as lutas, jogos e debates, por detrás das "portas fechadas" desse processo deve haver muito mais.

As lutas, a pior forma de interação e que geralmente se dão em arenas redistributivas, nesse caso podem ser consideradas como lutas de poder e entre poderes manifestados pelos atores públicos e privados envolvidos. No caso dos jogos, entram todas as negociações, barganhas, conflitos e conluios, além da coalizão de interesses, observados evidentes pelas variações do processo e até dentro da própria classe empresarial. Os debates, como situações basicamente de persuasão, aconteceram, sobretudo, entre o FNDC, o empresariado e o governo, sendo protagonizado pelo representante da sociedade civil, em defesa de uma regulamentação mais justa e coerente para o sistema político brasileiro. Todavia, não foi só a partir desse ator, e muito menos a partir dessa ferramenta retórica - tão politicamente correta - que se deram os debates. Alguns não podem ser provados, mas é possível inferir, ou melhor, questionar se e como foram os processos de troca de favores (muita vezes ilícitos), pressão pública, exercício e abuso de autoridade e inclusive de obstrução de determinadas ações e decisões.

Tentando considerar separadamente a implementação, é óbvio que alguns dos requisitos para que ela fosse perfeita, foram ignorados. Por exemplo, o programa não dispôs de tempo suficiente, já que foi interrompido constantemente pela fase de formulação. Já os recursos foram assunto que praticamente não entrou em pauta na interação entre os agentes e, quando o foi, também foi insuficiente. Além disso, a política não foi baseada numa teoria adequada. De fato, ela sequer teve teoria porque, novamente, sua formulação foi um processo conjunto e cheio de interventores. Compreensão e consenso sobre os objetivos nem sempre foram unânimes e, portanto, seu avanço acabava comprometido, bem como toda a política.

No entanto, isso não significa necessariamente que o processo foi pior ou desnecessário, mas certamente foi prejudicado pelo não cumprimento de cada etapa, a seu tempo. Talvez essa seja inclusive uma das causas que levou ao lento desenvolvimento do mercado. Mas essas são somente especulações.

5.4.2 Avaliação

A última fase do processo, que seria a avaliação da Lei 8.977/95 como uma política pública, ainda é uma lacuna no âmbito do governo, seja por falta de tempo, seja por não ser uma prioridade ou mesmo por ser uma "não-decisão". Não é possível dizer. Sabe-se somente o que essa etapa deveria compreender, por isso aqui todas as ações são puramente normativas. Apesar de alguns autores afirmarem o contrário, pelo menos nos estudos do setor de telecomunicações, a etapa de avaliação é hoje a mais carente de acompanhamento do processo político.

Não é pretensão deste capítulo uma análise científica completa da Lei do Cabo como uma política pública, porquanto dito trabalho por si só geraria uma dissertação. Vários autores demonstram e explicam uma série de métodos e suas combinações para tal tarefa. Aqui o limite é o entendimento da lei como uma política pública e a relação deste negócio com o Estado, não descrição e explicação de suas causas e conseqüências.

O que se pode dizer nesse caso é que, da forma como se apresenta hoje, é uma política baseada na teoria dos grupos[40], com os atores políticos (ou grupos) mais ou menos organizados, influenciando as decisões e atividades do governo. A lei é uma política regulatória cujo conteúdo lida, entre outras coisas, com procedimentos, podendo então até ser entendida como de processos e resultados. É uma política que buscou ser racionalista[41] e funcionou (e provavelmente ainda funciona) num modelo sistêmico[42] que recebeu (e recebe), além dos *inputs* do meio-ambiente, os *withinputs*.

Por fim, só cabe esclarecer que nenhuma dessas categorias ou subdivisão é necessariamente exclusiva, incluindo as teorias, que podem se cruzar a qualquer momento, em qualquer procedimento.

---

[40] A teoria dos grupos considera que a ação de grupos organizados influencia o governo que os equaliza em prol do equilíbrio do sistema. O grupo é a ponte entre o indivíduo e o governo, as regras de "equalização" são socialmente respaldadas pela democracia e a competição entre os grupos produz pesos e contrapesos, visando ao equilíbrio.

[41] Uma política racionalista busca a maximização dos ganhos, pesando custos *versus* ganhos sociais, econômicos e financeiros. Além disso, caracteriza-se por decisões mais radicais (de maior impacto), racionalidade limitada e pela dificuldade de mensurar os custos sociais.

[42] O modelo sistêmico explica que a geração de demandas que leva à elaboração de políticas públicas funciona num modelo cíclico: o Estado recebe *inputs* ou *withinputs* que geram as políticas (*outputs)* convertidas para sociedade que, por sua vez, faz surgir novos *inputs* para o Estado.

5.5 CONCLUSÕES

A formulação, portanto, considerou os atores envolvidos, a formação de interesses anteriores de cada ator, seus recursos de poder e preferências. Lidou com diversas formas de relação intra e entre atores, mas foi dificultada pelo processo de implementação realizado anteriormente - ou, quando não, em conjunto com a formulação - e pela a falta da análise ou mesmo estudo da situação da época.

Alguns autores, como Valério Brittos e Othon Jambeiro, afirmam que apesar de toda a discussão, a forma como a política foi feita privilegia um segmento da sociedade em detrimento de outro. As determinações finais dão benefícios para o empresariado e praticamente estimulam a concentração da propriedade e a entrada de capital estrangeiro no setor.

Analisando um pouco melhor o texto promulgado, é possível observar critérios para a concessão que priorizam empresas que não possuem nenhum outro serviço de televisão e propostas de programação com características regionais. Em contrapartida, uma discussão não esclarecida completamente é quanto ao número de concessões permitidas por empresas, ao uso das redes telefônicas e a exploração do negócio pelas teles. Aliás, essa é uma das questões mais em pauta no momento atual da cabodifusão brasileira.

Nesse processo, é interessante observar a incoerência do próprio texto legal ao determinar que "a 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). Texto que foi aprovado depois de iniciado e até concluído muito desse procedimento.

Com o passar das décadas e suas mudanças, as tecnologias da comunicação se tornaram praticamente a infra-estrutura da economia global. As telecomunicações são o ponto-chave do crescimento econômico; assim, a reforma das políticas públicas do setor, bem como sua relação com o Estado como um todo, torna-se fundamental para a reorganização das relações entre governo, cidadãos e grupos de interesse.

No Brasil, esse processo de reforma foi lançado com o plano de ação da TV paga, iniciada com a cabodifusão. A TV paga levantou questões sobre o papel do Estado e, com seu plano de ação, entrava em conflito a cidadania e a participação de organizações que clamavam por representatividade cidadã. Isso é uma indicação do colapso ideológico, econômico e político que vem de longa data, típico do velho estilo corporativista. Também era já um

indício da privatização que integra a nova ordem. A necessidade de mudança se fez para que se tivesse um Estado regulatório e que gerasse pressões para corporações e governo.

O processo de formação da TV a cabo no Brasil demonstra que a emergência do setor cívico caminha junto com os processos de globalização do mercado e a mudança de papéis do Estado. Em estudo de 96, Daniel Herz faz um balanço dos resultados alcançados nas negociações sobre a regulamentação da TV a cabo até então, constatando que seus principais aspectos tinham decorrências importantes nas áreas de política, economia e cultura. O autor explica, também, algumas conseqüências da implantação do serviço em relação ao mercado (explosão do mercado de vídeo, desbloqueio da concorrência comercial, possibilidade de impulsão da TV a cabo como fenômeno de massa, estímulo ao desenvolvimento das telecomunicações, as "estradas eletrônicas"); mas também aborda as conseqüências em relação ao processo político (o cidadão em contato direto com o legislativo, estabelecimento do direito de expressão, implementação do controle público e estabelecimento de novas relações entre o Estado, o setor privado e a sociedade) (HERZ, 1996, p.186).

Do futuro muito se pode inferir, mas pouco é possível constatar. É sabido que a cabodifusão em conjunto com outras e mais novas tecnologias de informação e comunicação são a face mais visível do que chamamos de convergência, o que significa um amplo campo para quaisquer etapas das políticas públicas. No nosso caso, as "super estradas da informação" serão cada vez maiores, mais conectadas e mais presentes no cotidiano, o que novamente significa uma grande subárea para estudos, formulações e até análises de políticas públicas, novos negócios com os quais o Estado terá que aprender a lidar.

6 PERIODIZAÇÃO

"O acontecimento é o ponto de partida. [...] É o meio pelo qual se passa da desordem à ordem" (CERTEAU, 2006). Assim, é a partir de um acontecimento solitário que deve se dar início à ordem histórica e ao desdobramento dos acontecimentos que permeiam a cabodifusão brasileira. Aqui, o tempo está para ser dividido como uma ferramenta metodológica para o estudo das ocorrências no seu desenrolar. Essas ocorrências "são um corte que realizamos livremente da realidade, um aglomerado de procedimentos em que agem e produzem substâncias em interação, homens e coisas". (VEYNE, 1998, p.46).

No mundo pós-fordista, pós-moderno ou pós-liberal, os grandes movimentos de transformação que podem exibir o prefixo "pós" à sociedade são conseqüência de alguma ruptura social, econômica ou política, capaz de mudar os rumos da história. Conseqüência ou seqüência, as circunstâncias desse mundo "pós-tudo" demanda que as análises, mesmo de casos ou objetos pontuais, considerem as relações mútuas do elemento de pesquisa com toda sua conjuntura, neste caso, a cabodifusão brasileira, objetivando compreender as mudanças sociais e as transformações históricas que cada período do seu desenvolvimento ocasionou. Enfim, sua totalidade.

Dada essa premissa e considerando o contexto histórico e as mudanças ocasionadas pela convergência tecnológica em que surge e se desenvolve a cabodifusão, no Brasil e no mundo, é injusto e pouco coerente tratar da televisão a cabo como o único negócio proporcionado por essa modalidade tecnológica. Isso significa que para falar a linguagem desse mundo "ciber" é essencial tratar de toda transmissão de dados através de cabos, processo que no Brasil se desenvolveu com a chegada da televisão paga.

O princípio organizativo desta periodização pretende discutir a cabodifusão brasileira a partir da chegada da televisão por assinatura, como um processo que envolve sua implantação e desenvolvimento como um todo, ao invés de focar especificamente a TV a cabo como tecnologia, sua programação ou linguagem, ou mesmo como área de reprodução de capital. A idéia é justamente de relação mútua entre seus diferentes âmbitos.

A opção por esse enfoque mais abrangente parece a mais apropriada para o objetivo da pesquisa que pretende criar uma periodização atualizada e ampla desse processo de cabeamento, que não mais pode ser visto ou entendido somente como televisão, passo que é fundamental para o desenvolvimento de qualquer pesquisa mais aprofundada sobre o tema.

Neste trabalho faz-se importante esclarecer o que aqui se define como processo de implantação: compreende desde o primeiro sinal do que seria a TV paga distribuída por cabos até os dias de hoje, mais especificamente até o dia 31 de dezembro de 2007. Isso significa dizer que nesse procedimento pretende-se relatar sua história, balizada por acontecimentos ou períodos decisivos e críticos. Por ser um momento marcado pelo desenvolvimento do mercado de televisão por assinatura como um todo (e não só da tecnologia do cabo), em alguns momentos serão feitas as devidas referências a outras tecnologias e seu desenvolvimento. Esse processo abarca, portanto, a sua fase de elaboração (na verdade, não observada no Brasil[43]), sua implantação, regulamentação, programação, características de anunciantes, penetração, detalhes do seu alcance, desenvolvimento econômico, etc.

O norte para os recortes temporais desta periodização é a regulação, que diz respeito aos movimentos legais ocorridos em cada momento da história. Isso, no entanto, não significa que ela será puramente direcionada por tal atributo. Na verdade, dentro dos períodos, outros predicados vão se destacando e podem até ser o mote para alguns deles, sobretudo depois de 2005, quando foi sancionada a Lei do Cabo. Aí podem entrar questões econômicas, políticas, tecnológicas e/ou sociais, ou seja, o que for mais relevante para a trama histórica.

De acordo com o historiador Paul Veyne, tudo é digno de história, mas a escolha e a ordem dos acontecimentos relatados se dão de acordo com a trama elegida. Veyne afirma que "o fato nada é sem sua trama" (VEYNE, 1998, p. 43), mas isso não significa que o desenrolar dos acontecimentos possa ser criado e relatado à sua revelia. É defendido por alguns autores, como o próprio Michel de Certeau, que os fatos têm uma organização natural relativamente pronta. Uma vez escolhido o assunto o esforço de trabalhar a trama está em reencontrar essa organização. Não é, portanto, nem por um segundo, uma tarefa sem fundamentos teóricos.

"Dentro do assunto escolhido, os fatos e suas ligações são o que são e nada poderá mudá-los; a verdade histórica não é nem relativa, nem inacessível como uma extraordinária extrapolação de todos os pontos de vista" (VEYNE, 1998, p. 42). Dentro desses limites, o

[43] Aqui, entenda-se elaboração como uma fase inicial de pesquisa e desenvolvimento (P&D), essencial para difusão de qualquer inovação tecnológica. Considerando a Teoria da Inovação (TIGRE, 2006) baseada em Schumpeter, a televisão por assinatura é uma inovação tecnológica por preencher as características básicas desse processo, entre elas a fase de invenção, inovação e difusão e o fato de ter a firma como *locus* principal. No entanto, a fase específica de P&D não foi observada no Brasil, mas obviamente no país onde nasceu.

profissional dedicado à história escolhe o itinerário para descrever o campo factual. Nesse itinerário, quando o curso da trama é mudado, ela merece destaque e aí reside um dos fundamentos da periodização que será feita adiante. Lembrando, é claro, que esses acontecimentos julgados dignos da História, capazes de mudar o curso da trama, se diferenciam dos outros pelo valor que lhes é atribuído dentro da própria trama escolhida.

Nesse caso, a Comunicação comunga com a História. Capparelli (1999) defende que um dos princípios básicos para elaborar um histórico de periodização é recortar a realidade em seus acontecimentos ou períodos críticos e/ou de alguma forma muito significativos para a sociedade. Baseado em tudo isso, e apesar de ter como guia básico a regulação, este trabalho não se prende a um viés teórico ou a essa temática específica para realizar esses "cortes". De forma mais ampla, considera os momentos importantes na história da cabodifusão brasileira, o que pode ter levado a demarcações com critérios diferentes e nem sempre presentes em todas as fases, mas nem por isso menos importantes.

CRITÉRIOS UTILIZADOS NAS DEMARCAÇÕES

Todo o esforço dedicado à elaboração desta seqüência de fatos históricos importantes para o nascimento e desenvolvimento da cabodifusão no Brasil é recompensado tendo em vista a necessidade de entender os passos do passado para melhor compreender ações e posicionamentos presentes. Dessa forma, para explicação e entendimento, foi necessário estabelecer alguns critérios, prevendo indicadores a serem analisados em cada período.

Para a tarefa de criar e classificar esses indicadores, foi preciso dividi-los, em primeiro lugar, em duas grandes categorias: as estruturas e os agentes. Em seguida, a estrutura separa-se em política, econômica e tecnológica; e os agentes em políticos e econômicos.

Considerando a regulação como guia desta periodização, é necessário que sejam analisados os agentes que influenciaram de alguma forma aquele processo e, conseqüentemente, formam as estruturas política, econômica e tecnológica de cada momento histórico. Deste modo, os agentes políticos são aqueles capazes de exercer algum tipo de controle na formação de uma estrutura política. Entre eles estão os órgãos governamentais (no caso primeiro, o Ministério das Comunicações e depois a Anatel), as entidades ligadas à

sociedade civil ou os consumidores (no caso o FNDC) e, de forma secundária, os empresários representados pela ABTA[44].

A estrutura política compreende basicamente o momento e os movimentos legais em vigência, o regime político em questão e os processos políticos que tratam da cabodifusão. Assim, a cabodifusão deve ser considerada mediante sua estrutura legal e normativa, ao mesmo tempo em que deve compreender a atuação dos órgãos governamentais que exercem alguma ascendência sobre as políticas de comunicação.

A estrutura econômica é basicamente conseqüência das ações dos agentes econômicos que atuam no setor. É claro que o modo de produção contemporâneo é a essência desta variável, mas o que a compõe de fato são os atores que agem para e sobre ela. Nesse papel, encontram-se o empresariado e o Estado. É, porém, preciso esclarecer que esse último não é um agente econômico em si, mas influencia tal estrutura através de ações políticas, sobretudo reguladoras. Outra ressalva importante a assinalar é a ausência dos consumidores ou mesmo de qualquer entidade representante da sociedade civil neste elenco. Esta pesquisa entende que aqui não cabe tal agente porque de fato ele não tem qualquer influência sobre a estrutura econômica. Suas ações são puramente políticas e sua relação com a economia se dá como parte da estrutura de funcionamento do mercado, não de regulação.

Por fim, a estrutura tecnológica diz respeito ao momento do desenvolvimento tecnológico pelo qual passa o mundo: quais tecnologias já foram desenvolvidas, quais estão em desenvolvimento, quais já podem ser utilizadas, quais foram implantadas e estão em uso, entre outros. Sobre ela têm influência o próprio ritmo de desenvolvimento tecnológico[45], as empresas do setor e, às vezes, o próprio Estado (seja desenvolvendo ou regulando, ou não, a prestação dos serviços).

A partir dessas subdivisões se colocam, em cada fase, as seguintes perguntas:

(1) Qual a estrutura política?
econômica?
tecnológica?

(2) Qual a atuação dos agentes políticos?
econômicos?

[44] Nesse caso digo de forma secundária porque o interesse dessa classe é essencialmente econômico. No entanto, com esses fins, nada impede que o empresariado atue politicamente através de *lobby* ou de outras manobras em benefício do seu negócio.

[45] Este, de acordo com a teoria da inovação é ditado, sobretudo, pelos esforços de pesquisa e desenvolvimento que nascem essencialmente nas firmas privadas, mas também podem, raras vezes, partir do governo.

Como resposta a cada pergunta, vão sendo traçadas condições e circunstâncias relativas a cada fase de desenvolvimento. Assim, serão marcadas as negociações legais de cada período, número de assinantes, investimentos empregados, os investidores, tecnologias desenvolvidas, localidades alcançadas, concentração do mercado, tipo de atividade paga oferecida, estratégias adotadas, penetração, alcance, desenvolvimento econômico, programação, anunciantes, distribuição de concessões e autorizações e as conseqüências de tudo isso.

Isso não quer dizer que exista uma hierarquia entre estruturas e agentes e condições internas e externas. O fato é que todos os tipos de determinantes, incluindo as estratégias empresariais e as condições estruturais internas e externas que as limitam, definem modelos de regulação e determinadas características que garantem a estabilidade dinâmica de uma dada estrutura. Durante certo período de tempo (fase) no qual fica garantida, pela ação histórica daqueles mesmos tipos de fatores, a continuidade do seu desenvolvimento até que o conjunto se torne disfuncional e entre em crise. A partir daí, tem início a transição para uma nova situação de certa "estabilidade" ou características estruturais sob novas condições. Passemos a elas.

Foram formuladas quatro fases que dão conta do período que vai de 1958 a 2007.

A primeira delas termina em 1988 e foi chamada de fase da anarquia regulatória. Durante esses 30 anos o movimento era de tentativas de regulamentação e formação do mercado.

O segundo período começou em 1989 com a construção do marco regulatório. Assim batizado foi até 1994, tendo como resultado concreto os esforços de negociação orientados para um objetivo comum: a sanção da Lei do Cabo.

Iniciada com a Lei 8.977/95, a terceira fase ficou caracterizada como de implantação do novo marco regulatório das telecomunicações. Não foi somente o cabo que ganhou uma regulação que deveria ser implementada a partir de então. Com a privatização das empresas estatais de telefonia, foi criada a Lei Geral de Telecomunicações, em 1997, e assim os novos paradigmas para todo este setor.

A partir do ano 2000, a permissão para as operadoras de cabo explorarem livremente os serviços de valor adicionado dá o marco legal que faltava para o início da quarta fase: da convergência e indefinição regulatória. Depois de crises financeiras e reformulação do modelo de negócio, o mercado passa novamente por rediscussões de ordem legal, o que torna esse último período ainda mais rico para o trabalho.

6.1 FASE DA ANARQUIA REGULATÓRIA (1958-1988)

Para efeito desta pesquisa, considera-se a cabodifusão desde seu primeiro indício em território verde-amarelo. Como já dito, o primeiro sinal do que seria este serviço surgiu com a televisão por assinatura através da transmissão a cabo, em 1958, na cidade de Petrópolis (RJ). A iniciativa tinha o objetivo de melhorar a recepção dos canais de TV convencional que, por causa das montanhas que circundam a região, chegavam muito fracos aos telespectadores, com qualidade de transmissão bastante comprometida.

De 1958 até os anos 70, a história não faz registro de qualquer iniciativa que se assemelhasse com a da década de 50. Em 1971, o setor era guiado por tentativas isoladas de implantação. Motivado pela necessidade e indefinição das estruturas econômica e legal, a movimentação para a sua instalação ganhou novo fôlego a partir de então.

A estrutura política se desenhava na forma de negociações legais difíceis e conflituosas o que, no entanto, não foi entrave ao seu desenvolvimento tecnológico ou econômico. Prova é a criação, já em 1971, da Televisão por Cabos Ltda. (TVC), distribuidora de sinais de TV por pagamento da Rede Globo.

Diante de um nascente mercado e da falta de um arcabouço legal que o respaldasse, não tardaram as manifestações para sua elaboração. A primeira reivindicação de que a matéria fosse discutida publicamente surgiu no V Seminário Brasileiro de Teleducação, realizado em dezembro de 1973, sob o patrocínio da Associação Brasileira de Teleducação (ABT) e da Secretaria Estadual de Educação e Cultura de Pernambuco. Na ocasião, representantes da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS) sugeriram que o Programa Nacional de Teleducação (Prontel) investigasse a existência de um projeto de lei da cabodifusão e solicitasse ao Ministério das Comunicações (Minicom) uma cópia do documento. Esta medida teve como objetivo promover o debate entre as universidades e outras entidades educacionais sobre o caráter educativo da nova tecnologia. Porém, enquanto isso, nos bastidores, os autores da proposta foram alertados sobre a inutilidade da iniciativa, já que o citado serviço já estava sendo destinado à "exploração comercial pela Rede Globo" (HERZ, 1983). Como já era de se esperar depois do alerta, a moção aprovada em plenário foi excluída do documento final do seminário (NASCIMENTO, 2001).

No ano seguinte, a UFRGS solicitou novamente ao Ministério das Comunicações uma autorização para instalar um projeto-piloto de pesquisa e desenvolvimento de tecnologia

nacional para o setor. A intenção era cabear a cidade gaúcha de Venâncio Aires e a partir daí observar as possibilidades tecnológicas nacionais para o mercado.

Esse pedido foi formalmente formulado em julho de 1974, durante o III Congresso Brasileiro de Telecomunicações, em Brasília. As universidades fizeram a solicitação pública e, com o apoio da Companhia Riograndese de Telecomunicações, o professor Homero Carlos Simon, chefe do Departamento de Engenharia da UFRGS, apresentou ao plenário a proposta de que um documento resultante do evento recomendasse ao Minicom a abertura de um diálogo com as universidades. Porém, Jefferson Machado, então representante da Companhia Brasileira de Telecomunicações, afirmou que não havia sentido em atender a um pedido especial das universidades, uma vez que a elaboração das leis no país obedecia à ampla divulgação pública (HERZ, 1983).

A partir daquele momento os boatos pareciam encontrar fundamentos. Insatisfeitos, órgãos de representação da sociedade civil entram na briga pela democratização das discussões. A Associação de Promoção da Cultura (APC) assumiu as investigações para descobrir quais eram as entidades particulares interessadas no assunto.

Depois de meses enfrentando informações contraditórias, boatos e silêncio das autoridades, chegou-se ao médico Altair José Câmera, que cursava jornalismo em Campinas para habilitar-se a dirigir uma empresa de comunicação e era o responsável por um projeto de explorar comercialmente um sistema de cabodifusão naquela cidade. Reticente e afirmando a dissolução da empresa da qual fazia parte, foi ele quem contou que a Rede Globo tinha um projeto de serviço de cabodifusão para o Rio de Janeiro com 50 mil pontos iniciais para Copacabana, sob responsabilidade de um coronel, ex-Secretário Geral das Comunicações; além disso, outro interessado estava em Porto Alegre, sob responsabilidade de Nelson Vacari, superintendente da TV Piratini, na época integrante dos Diários Associados. Mais tarde foi revelado ainda que naquele ano já havia projetos para São José dos Campos, Santos e São Bernardo (HERZ, 1983).

> À força de muita insistência, os integrantes da APC conseguiram obter do superintendente da TV Piratini de Porto Alegre, Nelson Vacari, a informação de que havia uma articulação extra-oficial de empresários de comunicação, empresas multinacionais da indústria eletrônica (Bosch e KMP-Pirelli) e autoridades do Ministério das Comunicações (major Jorge Pequeno Vieira, secretário de radiodifusão) para implantar e regulamentar o serviço de cabodifusão no Brasil. Conforme registra Daniel Herz, as empresas mencionadas chegaram a fornecer passagens e hospedagens para que as autoridades participassem de reuniões não-oficiais. (NASCIMENTO, 2001, p. 54).

Mesmo assim, em 1975, o Ministério elaborou um decreto regulamentando o que seus funcionários chamaram de "serviço de cabodifusão". O decreto obedeceu à rotina autoritária que caracterizava a definição de regulamentação no setor de telecomunicações: uso indiscriminado de decretos, portarias e normas, sem qualquer debate público e driblando as exigências legais de apresentação de projetos de leis. Para justificar a regulamentação por decreto, o Ministério enquadrou a cabodifusão como serviço especial (BOFFETTI, 1999).

Então, ainda mais do que antes, a ação do governo incomodou a sociedade civil que através das Faculdades de Comunicação da UFRGS e da UnB, junto com a APC, iniciou um movimento de denúncia e debate público. Em 22 de maio do mesmo ano a acusação foi divulgada pela primeira vez na imprensa pelo Jornal do Brasil. Tamanha foi a repercussão que o decreto acabou sendo vetado pelo presidente Geisel. No entanto, sua alegação foi de evitar importações, pois naquele período o país tentava equilibrar sua balança cambial pressionada pelo aumento dos preços do petróleo e pelo pagamento da dívida externa.

Iracema Santos do Nascimento (2001) cita Daniel Herz para quem a data de 25 de junho de 1975 foi marcante na história da regulamentação da cabodifusão no Brasil. Isso porque para aquele dia estava marcado um depoimento da APC, convocado pela Comissão de Comunicação da Câmara Federal, sobre a apuração de tais denúncias. No entanto, coincidência ou não, para a mesma data, foram agendados outros dois importantes eventos para o setor: em Porto Alegre, um almoço do então Secretário de Radiodifusão, major Jorge Pequeno Vieira, com a Associação dos Dirigentes de Vendas do Brasil; e, no Rio de Janeiro, um almoço de empresários e dirigentes das principais empresas de radiodifusão brasileira. O que tornava esses eventos paralelos tão importantes era que, naquele, o major falava pela primeira vez, publicamente, sobre o serviço de cabodifusão; já o segundo era exatamente para demonstrar a coesão do grupo e o apoio ao almirante Adalberto de Barros Neves, presidente da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert).

O resultado de tudo isso foi que a fala do presidente da APC, professor Homero Simon, perante a Câmara foi suprimida. Não bastassem os holofotes sobre outros acontecimentos, em lugar do depoimento acerca do dossiê, foi anunciada a realização de um debate sobre comunicação. Simon acabou sendo apresentado como representante da UFRGS e, portanto, eticamente impedido e constrangido pela relação indevida com a Universidade de partir para um debate sobre as denúncias da Associação.

As pressões, conflitos e contradições em torno da implantação e regulamentação da cabodifusão foram de tal monta que começaram a causar desentendimentos dentro do próprio

Governo Federal e, em 8 de julho de 1975, culminaram com a exoneração do secretário de radiodifusão, major Jorge Pequeno Vieira (NASCIMENTO, 2001).

Mesmo sem legalização, em 1976 se teve notícia do primeiro sistema de distribuição de sinais de TV via cabo no Brasil, instalado em São José dos Campos, São Paulo. Até o ano de 1978 a discussão ficou parada.

Naquele mesmo momento, as indústrias de equipamentos de telecomunicações passavam por uma crise, o que as levou a exercer *lobby* sobre o governo para voltar a avaliar o processo. A pressão foi tanta que no ano seguinte o projeto foi tirado da gaveta. Mais uma vez, sem proposta de diálogo com os grupos civis.

Em 1979, o ministro Haroldo de Mattos reapresentou uma nova proposta de decreto que, de acordo com Valdir Aparecido Boffetti (1999), era "uma versão piorada", e para Martins e Ramos (1996) "com o propósito de beneficiar grupos privados, explicitado pelo próprio Ministro e, mais do que nunca, com a intenção de afastar a sociedade de qualquer tipo de diálogo". Novamente, o abuso foi denunciado pelo mesmo grupo que evitara a ação de 1975.

> As matérias publicadas pelo Jornal do Brasil motivam a convocação do Ministro para prestar esclarecimentos à Comissão de Comunicação da Câmara. Em seu depoimento, Haroldo de Mattos disse que o serviço de cabodifusão se enquadrava na legislação existente para radiodifusão e por ser um serviço elitista não merecia maior interesse. Sustentou que não havia necessidade de pesquisa tecnológica pelas Universidades porque a tecnologia usada na TV a cabo era trivial e que os investimentos para instalação do serviço deveriam ser exclusivos das empresas privadas. O Ministro defendeu uma regulamentação simples para a cabodifusão, deixando para mais tarde a questão da convergência entre o cabo e a telemática. Em novembro de 1979, o Ministro decidiu adiar a regulamentação do cabo, condicionando-a à aprovação pelo Congresso da legislação de telecomunicações. (BOFFETTI, 1999, p. 40).

Apesar da ilegalidade e da longa pausa das discussões sobre a regulamentação do serviço de TV a cabo, as iniciativas de implantação continuavam. Ainda em 1979, a TVC expandiu seu sistema de distribuição na capital carioca e, em 1986, condomínios fechados de Fortaleza assistiam a "TV Show" via MMDS. Em São Paulo, naquele mesmo ano, na cidade de Santo Anastácio, um padre da paróquia tentou instalar uma emissora local de TV a cabo, assim como em Jacarepaguá (RJ) um sistema pirateava os sinais de televisões abertas por não terem boa recepção na região (FADUL, 1993).

O mercado continuou se expandindo sem amparo legal até 1988, quando o Ministro das Comunicações do Governo Sarney, Antonio Carlos Magalhães, baixou o Decreto 95.744

regulamentando o Serviço Especial de Televisão por Assinatura. O decreto referia-se à TV paga via canal codificado em UHF e via satélite de Banda C (DBS). A intenção era preparar o terreno legal para o início da operação do Canal +, em UHF. Para subsidiar a tímida, porém persistente, expansão do cabo foi lançada também naquele ano a Portaria 143, nomeando a novidade de Serviço de Recepção de Sinais de TV via satélite e sua Distribuição por Meios Físicos a Usuários.

Explicados os movimentos ocorridos na época, passemos então à estruturação de cada campo e à atuação dos agentes para a sua formação.

Durante os anos que compreendem essa primeira fase do desenvolvimento da cabodifusão brasileira, o país sofreu grandes modificações no campo político. De um governo progressista e democrata com Juscelino Kubitschek (1956-1961), passando pela renúncia de Jânio Quadros, a posse de João Goulart, uma ditadura a partir do Marechal Castello Branco e enfim a volta da República, com a eleição de Tancredo e a posse de Sarney. Não é de se estranhar que durante momentos tão conturbados a regulação e o desenvolvimento de um setor tenham sido marcados por tantas idas e vindas.

De 1958 a 1988, os envolvidos no processo de formação da estrutura política se materializavam em políticos (pessoal), órgãos governamentais, entidades de representação da sociedade civil e dos empresários. Durante o grande intervalo do final da década de 50 ao começo dos anos 70, nada se tem sobre a cabodifusão. Na verdade a importância de contá-la a partir de 58 está somente no registro histórico de seu primeiro sinal em território nacional. As movimentações políticas e a atuação dos agentes políticos só começam mesmo a partir de 1971.

Em 1971, o Brasil vivia os chamados “anos negros da ditadura” sob o governo do general Emílio Garrastazu Médici. No entanto, o terror fardado que devastava as iniciativas libertárias e endurecia os movimentos políticos da época foi mascarado pelo “milagre econômico” e pelo Plano Nacional de Desenvolvimento, com um grande crescimento do PIB, diversificação de atividades produtivas e o surgimento de uma nova classe média com alto poder aquisitivo, num ambiente de grande aumento da concentração de renda. Tal prosperidade, porém, durou até 1973 com a crise do Petróleo, quando também as mãos de ferro passam para o pulso de aço de Ernesto Geisel.

O reflexo da repressão geral desses anos pode explicar boa parte dos primeiros entraves à então nova tecnologia. Toda pressão que os meios de comunicação sofreram com os anos de chumbo certamente respingou no que pensava em nascer como veículo de comunicação. Apesar de entidades respeitadas, a ABT e as universidades envolvidas nas

ações de 73 faziam o papel de agentes sociais coletivos, um agente certamente menosprezado quando comparado com o ator social privado, os empresários.

Apesar dos problemas empossados com Geisel, referentes à sua linha de maior abertura política em relação à de seu antecessor, e da extinção do AI-5, as dificuldades para o setor da comunicação não diminuíram muito, tanto que nem com o apoio dos empresários, através da Companhia Riograndense de Telecomunicações, a UFRGS conseguiu dar andamento à proposta que recomendava ao Minicom um diálogo aberto com as universidades. Este fato retrata que o agente político do Ministério das Comunicações e a Companhia Brasileira de Telecomunicações – então não ligada ao Governo – se sobrepunham ao empresariado e à sociedade civil.

Mesmo com todas as dificuldades políticas, um importante representante civil surgiu para contrariar as impossibilidades que a ditadura dava à liberdade e participação. A APC encarou a Secretaria de Radiodifusão e o Ministério das Comunicações personificada pelo político Major Pequeno Vieira, com o apoio, mesmo por vezes indireto, do empresariado (no caso do superintendente da TV Piratini de Porto Alegre, Nelson Vacari).

Na verdade, a Associação de Promoção da Cultura foi uma entidade criada por Daniel Herz em maio de 1974, em Porto Alegre, quando ainda estudante de Jornalismo. Sob a inspiração do professor de engenharia elétrica da UFRGS, Homero Simon, e com o jornalista e professor Adelmo Genro Filho começou-se a discutir a questão da cabodifusão como elemento de diversificação da televisão brasileira (HERZ, 1983).

Certamente influenciado pelo agente político e econômico - a classe empresarial - relacionado com a transição do regime a partir de 1979, que deu liberdade às contestações veiculadas pelo Jornal do Brasil, o projeto de regulamentação foi reapreciado e sua proposta sem diálogo foi barrada.

Outro agente político importantíssimo para formação da estrutura política não só nesta primeira frase, mas para toda a história da cabodifusão no Brasil foi o Fórum Nacional pela Democratização das Comunicações (FNDC). A história do Fórum tem origem nos anos 80 com a constituição da Frente Nacional de Luta pela Democratização da Comunicação, cuja criação se orientava pela proposta da Unesco de discutir temas a exemplo de democratização das comunicações e da liberdade de imprensa. A organização surgiu oficialmente a partir de setembro de 1984, sendo formada por 24 entidades e 18 parlamentares. Mas foi somente em 1987 que o movimento começou a atuar ativamente. Uma reunião convocada pela Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj) discutiu a rearticulação da Frente para a apresentação de propostas na Assembléia Nacional Constituinte. A Fenaj então passou a liderar uma aliança

de entidades que atuavam em defesa de alterações legais referentes à definição de políticas democráticas de comunicação para o país. Depois de tímidas conquistas com a Constituinte, em 1987, surgiu em São Paulo um resquício de tal organização, com o Movimento Nacional de Democratização da Comunicação, integrado pelos Sindicatos dos Radialistas, Jornalistas, professores da Escola de Comunicação e Arte da USP, ativistas das rádios livres e representantes de vários movimentos (BOFFETTI, 1999). A atuação da entidade se pautava sobre os abusos antidemocráticos do Estado, como por exemplo, o excesso de concessões distribuídas no governo Sarney ou pelos próprios meios de comunicação, como o comportamento parcial na campanha eleitoral de 1989. Tais abusos ainda motivaram o surgimento de comitês em defesa da democratização das comunicações em diversas unidades federadas e, em 1991, sob liderança da Fenaj, esses comitês formaram uma entidade nacional, o Fórum Nacional pela Democratização das Comunicações. Na época, além dos Comitês e da Fenaj, participaram do Fórum a Federação Interestadual dos Trabalhadores em Rádio e TV (Fitert), a Federação Interestadual dos Trabalhadores em Telecomunicações (Fittel), a Executiva Nacional dos Estudantes de Comunicação (Enecos), a Associação Nacional das Entidades dos Artistas e Técnicos de Espetáculos (Aneate), a Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (Abraço), a Associação Brasileira de Vídeo Popular (ABVP), além dos partidos políticos de esquerda e entidades como Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (Andes), a Central Única dos Trabalhadores (CUT); a União Cristã Brasileira de Comunicação Social (UCBC) e a Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (Intercom).

De volta à análise das estruturas e agentes, vale lembrar que em 1985, apesar de indireta, a eleição de Tancredo Neves foi motivo de entusiasmo. De eleito a não-empossado, o governo de seu sucessor dava esperanças de um modelo mais democrático. Assim, os agentes que delinearam o surgimento dos campos político, econômico e tecnológico da época continuaram a agir.

Na formação da estrutura tecnológica desta primeira fase, não é possível identificar nenhum agente específico. Nada mais se pôde fazer a não ser considerar que os responsáveis por quaisquer evoluções teriam sido as empresas do setor e a UFRGS. Nesse caso, o verbo é de fato no futuro pretérito, já que os entraves legais barraram muito do que poderia e deveria ser desenvolvido nos primeiros anos da cabodifusão no Brasil.

Enfim, a estrutura econômica ficou diretamente a cargo do empresariado e indiretamente do Estado. Os empresários foram os mesmos já citados, como também os agentes políticos, além das Organizações Globo e do empresário argentino Raul Mello. A

atuação destes últimos ia não raro de encontro às atitudes governistas, as quais eram direcionadas à vontade expressa pelas entidades representantes da sociedade civil.

Assim, essa primeira fase de elaboração e ensaios de implantação da cabodifusão/ televisão por assinatura pode ser definida como um momento de implantação de um parâmetro de regulação: um processo legislativo aberto, conduzindo à elaboração de uma lei.

À estrutura tecnológica que se formava pouca atenção foi dada e a estrutura econômica ainda não tinha uma forma. Isso significa que se ensaiava o que poderia ser um mercado. A audiência não era bem definida e sequer o próprio conceito do serviço que pretendia se regular. Ora tratada como cabodifusão, ora somente como televisão por assinatura, o conceito tecnológico e político estava aparentemente muito claro para universidades e os atores sociais coletivos. No entanto, sobre o nível de informação detido pelo governo, considerando suas declarações, permanece em dúvida se os entraves eram também fruto de falta de conhecimento técnico e sobre as possibilidades da tecnologia ou se tratava mesmo de uma estratégia política para formular uma regulamentação duvidosa quanto ao seu caráter democrático. No caso dos empresários, o conhecimento técnico era amplo, principalmente tendo em mente que alguns dos atuantes no período de 70 a 88 já detinham *know-how* pela experiência no estrangeiro. Ou seja, todos os passos desta classe, naquele momento, eram muito bem pensados e articulados.

A seguir, comentar-se-á acerca dos agentes envolvidos no processo de formação dos campos:

1) Agentes políticos

- órgão ligado ao governo: Minicom, como ator público burocrático

Interesse: regulamentar direta e autoritariamente a nova tecnologia, sem abrir espaço para a discussão pública ou ações mais democráticas, privilegiando assim quem lhe conviesse e sem gerar para si muitas responsabilidades.

- sociedade civil: ABT, UFRGS, PUC-RS, UnB, APC, Frente Nacional de Luta pela Democratização da Comunicação.

Interesse: instituição de um meio de comunicação capaz de ampliar possibilidades educacionais, por meio de regulamentação democraticamente discutida sobre a nova tecnologia e instituição do controle público sobre os meios de comunicação, como forma de garantir a expansão do mercado e a diversificação das mensagens veiculadas através da televisão.

- empresariado: Organizações Globo e Dante Quintero como agente social privado.

Interesse: aproveitar o mercado potencial que começava a dar sinal de existência e que, sem qualquer regulamentação, lhe dava a oportunidade de explorar o serviço, além possibilidades de experimentação do pioneirismo.

2) Agentes econômicos

- empresariado: Organizações Globo, Dante Quintero
- Estado: aqui agindo através do Minicom

A relação entre esses agentes variava, em função da necessidade e demanda de cada setor. Foram basicamente de duas formas:

Soc. Civil (agente social coletivo)	*versus*	Empresários (agente social privado)
Ministério das Comunicações (agente político público burocrático)	*versus*	Empresários + Soc. Civil

O mais interessante a ser analisado aqui é o papel do Estado, especificamente por dois motivos. Primeiro, porque apesar de o foco estar na televisão por assinatura através da distribuição de cabos, não só o governo, mas neste caso também todos os agentes políticos, econômicos e técnicos estavam interessados em criar normas para o mercado de cabodifusão, não como TV paga. Isso porque, se não todas, muitas das possibilidades da tecnologia já eram conhecidas desde seu princípio. Segundo, e contraditoriamente, a opção do governo foi enquadrar a cabodifusão como serviço especial e ainda semelhante à radiodifusão. Tanto que os primeiros textos normativos, em linhas gerais, obedeceram à estrutura do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, aprovado pelo Decreto 52.795 de 1963, pela "grande similaridade entre ambos". (HERZ, 1983).

As duas negativas recebida pelo Minicom, referentes aos projetos de normatização, refletem o quanto a legislação era omissa, tendo em vista a impossibilidade de dispor sobre algo que não existia, baseando aí sua defesa de nomeá-la como serviço especial. Aqui é interessante ressaltar que, segundo o CBT, artigo 6, alínea f, o serviço especial é "relativo a determinados serviços de interesse geral, não abertos à correspondência pública e não incluídos nas definições das alíneas anteriores, entre os quais: (a) o de sinais horários; (b) o de

freqüência padrão; (c)o de boletins meteorológicos; (d) o que se destine a fins científicos ou experimentais; (e) o de música funcional; (f) o de radiodeterminação".

Como se isso não fosse suficiente, a legislação era incompatível para o regimento do próprio Código. A Lei 4.117/62 estabelece categoricamente que "terão preferência para concessão as pessoas jurídicas de direito público interno, inclusive Universidade", um direito sumariamente negado. Enfim, os fatores a serem considerados para a outorga não expressavam sequer os princípios fixados pela Constituição para a radiodifusão ou para um "serviço especial".

De 1958 a 1988, mesmo com toda indefinição, as razões de ser do negócio já eram um sucesso. As tentativas de implantação aparentemente bem recebidas pela população, o empenho do capital privado brasileiro e o interesse dos empresários argentinos são indícios de que valia a pena implantar o serviço. Talvez até a indefinição econômica tenha sido capaz de contribuir para esse sentimento, já que não se tem registro de pesquisa relativa à recepção que a tecnologia teria em solo verde-amarelo, e a base para sua implantação estava nas experiências bem sucedidas em outros países. Nesta fase, o diagnóstico levava a crer no seu sucesso.

6.2 FASE DA CONSTRUÇÃO DO MARCO REGULATÓRIO (1989-1994)

O novo momento político que tomou conta do país com Sarney foi recebido com entusiasmo pela maioria dos brasileiros. A chamada "Nova República" e todos os planos de desenvolvimento do país eram motivos de esperança para todos os tipos de novos negócios. A promulgação da Constituição em 1988 anunciava um ambiente mais democrático para a República.

Talvez por causa da reformulação legal brasileira foi, logo após aquele ano, que se teve um importante marco legal para história da cabodifusão. Em 15 de dezembro de 1989, foi publicada a Portaria 250, substituindo a Portaria 143, garantindo maior estabilidade para os empresários e permitindo o serviço de Distribuição de Sinais de TV por Meios Físicos (DISTV).

> No Governo Collor, a portaria 250 sustentou 102 novas autorizações, não havendo outorgas de DISTV durante o período Sarney. Como quatro anteriores foram equiparadas ao DISTV, as outorgas chegaram a 106, sendo um traço deste momento terem sido beneficiadas poucas corporações brasileiras de mídia. Em sua maioria, as autorizações pertenciam a grupos de outros setores ou argentinos, e foram concentradas em torno de poucas firmas.

> [...] Paulatinamente esprairam-se operadoras de cabo pelo país [...]. (BRITTOS, 2001, p. 176).

A portaria estabelecia que não era necessária autorização do Ministério para operações de TV a cabo em comunidades fechadas tipo condomínios, áreas de comércio, hotéis, entre outros. Baseando-se nesse item, diversos operadores começaram a lançar cabos em condomínios e quarteirões. Depois, interligavam-nos e assim muitos acabaram cabeando cidades inteiras.

Em 1990, o Brasil passou por mais uma grande mudança governamental. Foi eleito o primeiro governo civil por voto direto desde 1960, empossando Fernando Collor de Mello. Sem entrar em todas as mudanças políticas e econômicas do seu breve mandato, cabe somente lembrar que todas as suas propostas eram condizentes com o modelo neoliberal que se disseminava por todos os países desenvolvidos do mundo, havia já alguns anos. Entre suas promessas de campanha estavam a moralização da política e o fim da inflação. Para as elites ofereceu a modernização econômica, a redução do papel do Estado, a eliminação dos controles burocráticos da política econômica, a abertura da economia e o apoio às empresas nacionais para se tornarem mais eficientes e competitivas perante a concorrência externa.

Naquele mesmo ano, como já citado, surgiram comitês de Democratização dos Meios de Comunicação em São Paulo, Rio de Janeiro, Distrito Federal, Goiás, Santa Catarina, Minas Gerais e Mato Grosso. Já em 1991, nos dias 5 e 6 de junho, aconteceu em Brasília a primeira reunião dos sete comitês regionais, que passou a ser considerada a primeira plenária nacional do FNDC. As primeiras metas eram a regulamentação da cabodifusão, a implantação do Conselho de Comunicação Social e a formulação de uma Lei de Informação Democrática. (NASCIMENTO, 2001).

Em 1991, também, o promissor governante já começava a se afundar em um malfadado caminho econômico e numa rede de corrupção denunciada. Durante seu mandato, o Ministério das Comunicações foi transformado em Secretaria Nacional das Comunicações, submetida por sua vez ao Ministério da Infra-estrutura. Em sua nova composição, incorporou a figura da audiência pública: instrumento de política pública em que a sociedade é chamada para opinar sobre determinados itens de regulamentação em discussão. Enquanto isso, para o que interessa ao foco desta trama, a Secretaria Nacional de Comunicação publicava um *press release* (BRASIL. Ministério da Infra-estrutura, 1991) chamando a população à participação, através de audiência pública para apreciação de uma proposta publicada no Diário Oficial,

exatamente uma alteração da Portaria 250/89 que renomeava o DISTV para Serviço Especial de TV a Cabo.

Naquela audiência, realizada no dia 2 de julho no auditório do Ministério da Infra-estrutura, entrou em cena pela primeira vez o recém-fundado FNDC. Em entrevista a Valdir Aparecido Boffetti (1999), o jornalista e então coordenador do Fórum, Daniel Herz, contou como foi a audiência pública (depoimento concedido em 06.09.97):

> A audiência é um marco, quanto ao tipo de participação que a gente começou a fazer com o Fórum. A finalidade da audiência pública era chancelar a proposta de regulamento, era na verdade uma grande festa. Então, chegamos lá e fizemos uma intervenção planejada, organizada [...]. Na verdade eles não estavam regulamentando a TV a cabo, estavam regulamentando a cabodifusão, porque o serviço permitia até telefonia [...] A gente abriu a audiência dizendo: "olha, tem um erro lamentável do Ministério porque, em primeiro lugar o que está sendo regulamentado não é a TV a cabo é cabodifusão. É estranho que o Ministério venha agora chamar de TV a cabo um serviço que é mais abrangente do que o serviço que o Ministério tentou regulamentar em 74 e já chamou de cabodifusão [...]. Em segundo lugar, o Ministério não tem base legal para baixar isso através de portaria nem por decreto e portanto tem que ser via projeto de lei. Esse é o ponto de partida: têm dois equívocos de origem". Quando a gente fez a intervenção, o auditório ficou de "boca aberta" (...). O pessoal do Ministério virou para nós e disse: "vocês não querem isso, vocês têm críticas, um festival de críticas, então o que vocês querem?" E a gente não tinha um projeto. Aí nós levamos um "nó" mas fomos confrontados com duas coisas importantes: a disposição para interlocução e outra, a necessidade de ter uma afirmação positiva, de ter o nosso projeto. No final da conversa, nós fizemos uma intervenção meio profética: "vocês não vão baixar o regulamento...tem que discutir, o Ministério tem que abrir um processo de debate sobre isso, tem ambiente para fazer o debate, mas vocês não vão baixar isso aí por portaria ou decreto, tem que ser por lei.

Murilo Ramos (informação verbal)[46] em entrevista a esta pesquisa também ressalta:

> A intervenção foi a primeira contou com o fator surpresa e já na intervenção a palavra de ordem foi: Isto é mais do que simplesmente televisão a cabo. Isso significa a possibilidade de você ter, aí sim, aí você começa a pensar um pouco diferente. A possibilidade de você ter um reforço no sistema nacional de telecomunicações, com novas redes de banda larga e a partir daí, por isso que se dizia, isso não pode ser regulamentado por Portaria, tem que haver uma grande discussão nacional porque isso transcende a TV a cabo no que diz respeito as redes. Esta foi a tese que levamos pra audiência pública e que passamos a desenvolver durante o processo de negociação.

No dia seguinte, a SNC convocou os integrantes do Fórum para uma reunião. No entanto, não deu prosseguimento ao debate e preferiu dar encaminhamento à minuta da

[46] Informação fornecida por Murilo Ramos em entrevista à pesquisadora em Brasília, em 22 de novembro de 2007.

Portaria. A própria assessoria jurídica da Presidência da República acabou concluindo que o assunto teria que ser analisado pelo Congresso Nacional. Chamada a opinar, a Consultoria Geral da República se esquivou e devolveu a Portaria para o então recém-criado Ministério dos Transportes e Comunicações. Paralelamente, a coordenação do Fórum elaborou às pressas o Projeto de Lei 2.120, apresentado à Câmara em 30 de outubro de 1991 pelo Deputado Tilden Santiago do PT-MG e ex-presidente do Sindicato dos Jornalistas de Minas Gerais. No documento, defendia-se que o serviço de distribuição por cabos fosse regulamentado da mesma forma que a radiodifusão, passando pelo Congresso e se transformando em lei, com base nos conceitos de desestatização, reprivatização e controle público. A proposta também incluía os canais legislativos, educativos e de acesso público, além da criação de um Conselho de Cabodifusão.

Em 1992 mais um fato histórico sem precedentes ocorreu no Brasil. Depois de uma série de denúncias envolvendo Fernando Collor de Mello, os casos de corrupção foram confirmados e levaram ao *impeachment* do presidente. Em seu lugar assumiu interinamente, de outubro a dezembro de 92, o vice-presidente Itamar Franco e, em caráter definitivo, a partir de 29 de dezembro do mesmo ano. Cumpriu o mandato de Collor até 1994 e após liderar um país traumatizado deixou o governo com um altíssimo índice de popularidade.

Tal fato obviamente fez com que mudassem os rumos político e econômico do país nas mais diversas áreas, incluindo no que diz respeito ao desenvolvimento da cabodifusão. Neste caso e aliado a isso, a posse da deputada Irma Passoni (PT-SP) na presidência da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara, também teve forte influência. A nova presidente decidiu reunir os vários setores interessados na regulamentação da TV a cabo para buscar um entendimento sobre os termos da proposta de lei. Iniciava-se uma fase de negociação. A partir daquele ano, o FNDC, a ABERT, a GLOBO, TVA, UnB, a Sociedade dos Engenheiros de Telecomunicações, o Grupo Algar, a Telebrás e a Associação Brasileira de Emissoras de Antenas Comunitárias (Abracom) desenvolveram um longo processo de interlocução fomentado pela deputada. (NASCIMENTO, 2001).

Nesta segunda fase, muitos dos agentes envolvidos na construção das diferentes estruturas a serem analisadas se repetem. Com algumas mudanças nas cadeiras políticas os órgãos do governo são os mesmos, ainda que com nomes diferentes– como é o caso da Secretaria Nacional de Comunicação. O mesmo acontece com as entidades representantes da sociedade civil. Talvez a maior mudança esteja na configuração da classe empresarial que, apesar de mudar pouco, foi reformulando sua área de abrangência e criando raízes mais profundas no novo mercado.

Em 1993, não só começa um novo momento de governo no Brasil, como também se dá mais uma data importante para esta história. A partir daquele ano, pela primeira vez e por iniciativa de um órgão do governo – a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática – se expande e é respaldado o diálogo com a sociedade, sobre a regulamentação da cabodifusão.

Porém, ainda no início de 1993, a deputada Irma Passoni foi substituída na presidência da Comissão pelo deputato Maluly Neto (PFL-SP) por causa da revisão constitucional que estava pautada. O processo de discussão foi desmobilizado e as grandes empresas começaram a comprar os pequenos operadores que tinham concessão de DISTV. Com o novo presidente desarticulando todo o trabalho desenvolvido pela deputada, o empresariado da comunicação passou a se mostrar arredio à interlocução e o Fórum trabalhou até agosto com a Telebrás, assumindo a tarefa de elaborar um novo texto legal que traduzisse a abordagem conceitual que vinha se desenvolvendo. O trabalho pretendia ir além de uma mera sistematização das diversas sugestões apresentadas ao deputado Koyu Iha (PSDB-SP), relator do projeto Tilden Santiago.

Começavam assim a se esboçar os conceitos de rede única, rede pública e a participação da sociedade. Enquadrando-se na situação de monopólio estatal nas telecomunicações de então, o projeto definia que a rede de TV a cabo seria estatal. Herz também conta que foi difícil convencer a Telebrás a se envolver e equacionar essa questão da TV a cabo, pois o próprio Ministério das Comunicações havia estado o tempo todo ausente e discordando da articulação direta dos setores da sociedade civil (BOFFETTI, 1999). Sobre a Telebrás, aliás, incidia algum tipo de pressão muito forte. Tanto que somente quando começaram as primeiras discussões com os atores da sociedade que se descobriu que, em 1991, o CPqD da empresa já havia alertado a diretoria para a importância de uma ação por sua parte decisiva em relação à TV a cabo.

> Esse relatório foi engavetado. E, por meses, representantes do Fórum se tornaram interlocutores de uma Telebrás que resistia a admitir os nexos entre a implantação da TV a cabo e a reciclagem tecnológica dos sistemas de telecomunicações com a introdução da fibra ótica em larga escala. A Telebrás, por meses, encarou a TV a cabo apenas como uma oportunidade de negócio de "transporte de sinais de TV" e não como um elemento estratégico para o desenvolvimento da infra-estrutura de telecomunicações e das comunicações. (FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DAS COMUNICAÇÕES, 1994, p. 22).

Neste esforço com a Telebrás foi experimentada concretamente a possibilidade de estabelecimento de uma relação profícua entre o Estado e a sociedade civil. Em agosto daquele ano haviam chegado a uma versão publicamente defensável de texto. Iniciou-se então um processo de debate público da proposta de um substitutivo para o projeto Tilden.

Em agosto de 1993, foi concluído o trabalho conjunto entre o Fórum e a Telebrás, resultando num completo substitutivo ao projeto 2.120/91. O empresariado da comunicação, porém, além de não mostrar disposição para a interlocução, passou a acelerar a implantação das redes amparadas na Portaria 250/89 do governo Sarney, considerada pelo FNDC como um ato inconstitucional e ilegítimo. O Fórum então surgiu com a "Guerra do Cabo", preparando ações junto à Procuradoria Geral da República, ao Supremo Tribunal Federal (STF) e ao Congresso Nacional.

Em outubro, a Telebrás lançou-se no mercado de TV a cabo na qualidade de única companhia autorizada a construir e explorar redes de distribuição de sinais de televisão. Com isso, pretendia mostrar aos operadores de DISTV que, se eles podiam criar fatos com base em uma portaria ministerial, a Telebrás também podia fazê-lo com uma base muito mais forte – a Constituição Federal. Os operadores perceberam, então, que estavam investindo em um negócio que embora não adequadamente legalizado, apresentava incertezas e era contestado por uma estatal, do porte da Telebrás. No mesmo mês, várias entidades sindicais da área das telecomunicações do Rio Grande do Sul alegaram a inconstitucionalidade de uma Portaria local junto à Procuradoria Geral da República que, em 16 de dezembro, decidiu abrir inquérito sobre a questão (FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DAS COMUNICAÇÕES, 1994).

A Guerra do Cabo significou ações populares no Ministério Público do Rio Grande do Sul e na Procuradoria Geral da República, denunciando as irregularidades e solicitando o embargo dos serviços de TV a cabo em atividade. Ao mesmo tempo, a Fittel percorria as redes levantando problemas e fazendo denúncias até na polícia. “Estava um clima pesado. E tudo isso coincidiu com um episódio em Minas que foi o seguinte: o pessoal da Telemig foi um dos que melhor assimilou essa questão do cabo e a idéia de que as teles deveriam assumir a dianteira e implantar as redes e os serviços se darem em cima das redes estatais, como garantia que fossem pública”. (HERZ, 1999 apud BOFFETTI, 1999).

A Telemig tentou entrar em acordo com os dois operadores que implantavam redes próprias em Belo Horizonte. Sem obter respostas nem encontrar disposição para negociação, a empresa começou a emitir notificações sobre problemas técnicos verificados nas redes, como por exemplo o uso indevido dos dutos de telefonia para a passagem da fiação de TV a cabo

até as residências. Depois de duas advertências formais, a Telemig tomou uma medida drástica.

> Numa sexta-feira, às seis da tarde, saíram mais ou menos 100 carros da empresa e foram casa por casa. Chegavam, constatavam a irregularidade e cortavam o fio do cabo. Metade das conexões foram cortadas numa noite. Então os empresários levaram um choque. Acharam que foi uma coisa articulada entre nós, um lance da 'guerra do cabo'. Não foi, o pessoal da Telemig fez por conta própria, mas é claro que não desmentimos. (BOFFETTI, 1999, p.46-47)

A etapa seguinte seria a retomada do envolvimento do empresariado no debate, o que ocorreu menos de 30 dias após o início da Guerra do Cabo. Em novembro de 1993, o empresariado se dispôs a iniciar uma interlocução à margem da CCTCI, que logo se transformou em negociação, com o apoio do relator do projeto, o deputado Koyu Iha.

Na negociação, a principal divergência era quanto ao caráter das redes. Depois de uma rodada de seminários, a maioria dos representantes do FNDC começou a admitir a possibilidade de que as redes fossem privadas. A Fittel discordou e a Telebrás também se opôs àquilo que representaria uma quebra antecipada do monopólio estatal. O próprio representante do Fórum, em entrevista concedida a Valdir Aparecido Boffetti (1999), reconheceu que durante a negociação a entidade assumiu uma posição estatista sem fundamento, principalmente porque as empresas já estavam com o cabo nas ruas e qualquer decisão que fosse de encontro a essa realidade seria praticamente impossível. Era possível e necessária uma mediação.

Assim, começava a se consolidar o conceito de redes com natureza pública, embora a operação e a instalação fossem privadas. Ainda naquele ano, três operadoras começavam a controlar o mercado do cabo: a Net, a TVA e a Multicanal. A Net se dividiu em Net Brasil distribuidora e Globosat programadora e operadora de DBS. Para o ano seguinte, a TVA já começaria a operar no cabo ao iniciar a implantação de uma rede de fibra ótica, estruturada para convergência de serviços como Internet e outros tipos interativos e de transmissão de dados.

Em 1994, a revisão constitucional que tendia a quebrar o monopólio que se iniciava foi suspensa. Desta vez quem se retirava do processo de barganha eram a Fittel e a Telebrás. Por parte dos empresários, a TVA já havia deixado as discussões anteriormente. A discórdia com a estatal chegou a tal ponto que o Fórum acusou a Telebrás de parecer "menos pública" do que as Organizações Globo, as quais, naquele momento, estavam se dispondo a ser naquela

questão (FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DAS COMUNICAÇÕES, 1994).

Aliados iniciais, o Fórum, a Telebrás e a Fittel entendiam que a lei deveria manter os princípios da rede única, da rede pública e com a participação da sociedade. Para que os empresários que já exploravam o sistema de cabo aceitassem esses princípios, depois de muitas negociações, foram adotados outros dois conceitos: de operação privada e coexistência entre as redes particulares e das concessionárias de telecomunicações.

> O problema é que, conforme denunciam os representantes do Fórum, após ter sido fechado o acordo, a Telebrás voltou atrás e não aceita mais a coexistência de redes. Para Daniel Herz, coordenador do Fórum, a Telebrás recuou depois que ficou claro que o monopólio das telecomunicações não mais seria derrubado, sentindo-se, então, fortalecida para impor suas condições. Ele ressalta, contudo, que rede pública não é sinônimo de rede estatal, e que é possível existir rede pública, mesmo com operação privada. (AQUINO, [199-]).

Naquela época, Herz acusava a Telebrás de não querer bancar o acordo porque ela perderia a capacidade de negociar individualmente a utilização da sua rede com as interessadas. Em resposta à afronta, a estatal negou seu recuo e argumentou que o acordo do qual participou não resultou na versão final do anteprojeto.

Enfim, no dia 30 de agosto foi fechado o texto do documento. Apesar de estar em acordo, a Telebrás acabou não assinando a proposta porque a sua participação era informal e entrava em choque com a posição do Minicom. De acordo com Boffetti (1999, p.48-49) o "Ministério e a Abril (TVA) tentaram o tempo todo obstruir o processo de negociação. Os empresários que efetivamente bancaram o diálogo foram a Globo, a RBS, a Multicanal e alguns operadores independentes."

Na ocasião, o interesse do Ministério era puramente corporativo. Suas barreiras à regulamentação do serviço vinham do sentimento de ser deixado de lado ao não conseguir assumir a elaboração do projeto sozinho. Para o Minicom, aquela prerrogativa era exclusivamente dele, motivo pelo qual não aceitou sentar-se à mesa das negociações. Já no caso da Abril, era uma disputa entre "o futuro é o cabo e o futuro é o MMDS". A empresa nunca se envolveu muito fortemente na discussão da lei de TV a cabo porque todo seu investimento inicial foi direcionado ao MMDS (informação verbal)[47].

[47] Informação fornecida por Murilo Ramos em entrevista à pesquisadora em Brasília, em 22 de novembro de 2007.

Com o apoio dos segmentos expressivos, o projeto substitutivo foi encaminhado ao deputado Koyu Iha e aprovado sem mudanças pela Câmara e pelo Senado. A estrutura política que se formou então foi de privilégios e desrespeito geral às leis. Os privilégios, sobretudo para uma classe próxima à política, redundaram em um grande volume de concessões de DISTV distribuídas. Só em 1990 foram 96 e no governo Collor, um total de 106 outorgas. Desrespeitou-se assim até a Constituição, que determinara fossem confirmadas pela Câmara todas as concessões de radiodifusão. Além disso, as lacunas existentes na Portaria 250/89 possibilitaram que fossem formadas operações de TV a cabo em comunidades fechadas, o que, como já citado, fez com que cidades inteiras fossem cabeadas.

Isso, porém, não diminuiu a atuação das entidades sociais coletivas, muito pelo contrário. Exatamente por causa dos trabalhos executados na ilegalidade, tais representações foram levadas a se fortalecer e a se organizar melhor, contestando irregularidades e participando de todo o processo de regulamentação da nova tecnologia.

Assim, como conseqüência de uma estrutura política com ações governamentais dispersas, pouco democráticas e encaradas por forte representação civil e empresarial, foi se delineando uma estrutura econômica cada vez mais estável e coerente com o desenvolvimento neoliberal, mas não com o andamento legal de suas questões. De qualquer forma, a partir de 1991, foi se formando uma classe empresarial forte, repetindo os moldes da concentração da TV aberta, tanto no campo de centralização econômica, como no de influência política.

O desenvolvimento tecnológico também era constante e ininterrupto, com todas as suas possibilidades agora já muito bem conhecidas pelo Estado, pela representação civil e pelo empresariado. Note-se, porém, que o tema da cabodifusão pareceu esquecido e tudo girava somente em torno da televisão via cabos.

Na verdade, o período até 1992 foi caracterizado pela falta de canais e falta de articulação dos envolvidos no processo, os quais não conseguiam identificar bem as diferentes tarefas de programação, operação e distribuição que formam a cadeia produtiva da TV a cabo e da cabodifusão. Além disso, foi uma fase marcada pela escassez de canais desenvolvidos ou adaptados para o Brasil, sendo regra a retransmissão de emissoras internacionais. Toda essa conjuntura impossibilitou o delineamento de estratégias de concorrência e desenvolvimento econômico, apesar de já começar a abrigar os principais grupos que mais tarde formariam de fato o mercado.

Depois disso, economicamente falando, 1993 e 1994 foram os anos em que o mercado começou de fato a se organizar como oligopólio, com a figura de grandes empresas já dominantes do setor de mídia. Além disso, foi fundada a Associação Brasileira de Televisão

por Assinatura (ABTA), representante do setor empresarial e forte agente econômico e político.

Assim, ficam desta forma esquematizados os agentes da época:

1) Agentes políticos

- órgãos ligados ao governo:

+ SNC, depois novamente Minicom, como ator público burocrático

+ Telebrás, como ator público governamental

+ Em caso especial, o relator do Projeto de Lei, deputado Koyu Iha, na condição de ator público parlamentar.

Apesar de todos esses agentes serem de alguma forma ligados ao governo/ Estado, seus interesses são bastante diferentes: a SNC, depois Minicom, com o mesmo intuito de regulamentar diretamente o serviço, sem muito espaço para discussão pública; a Telebrás interessada na defesa do monopólio do Estado dos serviços de telecomunicações; o deputado Koyu Iha, preocupado em proporcionar o *locus* onde ocorreu o processo de negociação.

- sociedade civil: FNDC

Interesse: novamente, regulamentação democraticamente discutida sobre a nova tecnologia e instituição do controle público sobre os meios de comunicação como forma de garantir a expansão do mercado e a diversificação das mensagens veiculadas através da televisão.

- empresariado: ABERT, ABRACOM/ ABTA, como agentes sociais privados, representando os interesses da Net Brasil, Abril, RBS e Multicanal.

Interesse: buscar a consolidação do oligopólio privado dos serviços de telecomunicações, manter a concentração similar à TV aberta e manter a centralização econômica e poder de barganha na elaboração das políticas.

2) Agentes econômicos

- empresariado: ABERT, ABRACOM/ABTA

- Estado: agindo através do Minicom

A contínua tentativa de regulamentação do serviço e a insistência do empresariado em regulá-la sem a devida legitimidade podem levar a crer no mercado de cabodifusão como

muito promissor. Ora, se essa classe insiste tanto, se o Estado reluta em fazer como melhor lhe convém e se a sociedade civil representada almeja participar e defender o que considera mais vantajoso para ela, tudo indica que se trata de um negócio promissor. O que poderia demonstrar o contrário seria a regulamentação feita de forma ilegítima, privilegiando a poucos e dificultando o desenvolvimento do negócio.

Apesar da falta de canais e de articulação dos envolvidos, da confusão entre as diferentes tarefas da cadeia produtiva e da falta de estratégias de concorrência e desenvolvimento econômico, as perspectivas eram boas, tudo parecia fazer parte de um processo evolutivo natural. Somente dois equívocos poderiam levar ao fracasso: a dificuldade de entender e trabalhar com as etapas da cadeia produtiva da cabodifusão e a aposta na tecnologia sem fio, quando o que se desenvolvia era o cabo.

6.3 FASE DA IMPLANTAÇÃO DO NOVO MARCO REGULATÓRIO DAS TELECOMUNICAÇÕES (1995-1999)

Em 1995, foi eleito presidente da República o ex-ministro da Fazenda do governo Itamar e idealizador do Plano Real, Fernando Henrique Cardoso. Com seu programa de campanha centralizado na estabilização da moeda e na reforma da Constituição, ganhou as eleições no primeiro turno, como resultado de uma aliança entre o seu Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido da Frente Liberal (PFL). O governo foi empossado em 1º de janeiro de 1995, tendo como data para término 31 de dezembro de 1998. No entanto, sua reeleição ao final de 98, também no 1º turno, manteve-o no cargo até o final de 2001.

O clima de milagre econômico obtido com a estabilização da moeda, fenômeno que vinha desde o governo Itamar, fez com que o mercado da cabodifusão se estabilizasse um pouco. De 1993 a 1995, o mercado brasileiro de televisão paga registrou o maior crescimento de número de assinantes da sua história, passando de 250 mil para 1 milhão. No entanto, o grande marco que faz jus à distinção da fase a partir de 1995 foi a aprovação da Lei 8.977, em 6 de janeiro, a chamada Lei do Cabo. Além de ser a única lei que trata exclusivamente de um serviço de telecomunicação, regulamentando a tecnologia do cabo, o princípio que a rege é um marco exemplar de trabalho legislativo para a história da política brasileira, pois que traduz em lei um dos processos mais democráticos entre o legislativo, o empresariado e a sociedade civil.

O Congresso acolheu o consenso na sociedade e a Lei de TV a Cabo foi votada, sem emendas, no dia 17 de setembro na Câmara e no dia 15 de dezembro no Senado. Na verdade,

as aprovações só não saíram antes pelo tumulto causado pelo processo eleitoral aos trabalhos no Congresso. Ainda assim, depois da aprovação pelo Congresso restaram as ameaças de veto pelo Executivo. Isso porque, de fato, o Minicom tentou até o último momento fazer com que o presidente da República vetasse diversos pontos.

> Destaca-se a reação ao envolvimento obrigatório do Conselho de Comunicação Social com todas as normas e regulamentos previstos para o Ministério das Comunicações elaborar. O corpo técnico do Ministério alegou inconstitucionalidade, apesar da existência de diversos outros conselhos, nas áreas da saúde e previdência, por exemplo, que também se vinculam a processos de decisão do Executivo. (FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO, 1994, p. 2).

Porém, nem todo *lobby* ministerial foi suficiente para conter a força do empresariado que já estava definido como dono do novo negócio. Tanto que o que garantiu a aprovação do texto pelo Executivo, sem qualquer oposição, foi um telefonema direto de Roberto Irineu Marinho, da Net Brasil, na noite do dia 5 de janeiro. (JAMBEIRO, 2001, p.213).

Assim, a definição do quadro regulamentar do setor com a Lei do Cabo proporcionou mais segurança às empresas, inclusive às internacionais. Apesar de as determinações finais privilegiarem o empresariado e praticamente estimularem a concentração da propriedade e a entrada de capital estrangeiro no setor, todo o processo significou muito para a sociedade, um grande avanço legislativo e uma nova forma de fazer política.

As outras tecnologias de televisão paga não foram reguladas por lei porque, de acordo com o atual presidente do FNDC, Celso Augusto Schröder, o maior impedimento para tal foi das empresas, que não quiseram que a lei que incidiu sobre o cabo incidisse sobre os outros serviços (informação verbal) [48].

O texto trata a televisão a cabo como serviço de telecomunicações destinado a promover a cultura universal e nacional, a diversidade de fontes de informação e entretenimento assim como a pluralidade política e o desenvolvimento social do país. Prevê regime de cooperação e complementaridade entre as partes. É orientado pelas noções de rede única, rede pública e participação da sociedade, agregando ainda os conceitos de operação privada e coexistência entre redes privadas e públicas de telecomunicações. Apresenta também a meta estratégica do estabelecimento de um novo tipo de relação entre o Estado, a sociedade civil e o setor privado, exigindo a instalação do Conselho de Comunicação Social.

[48] Informação fornecida por Celso Augusto Schröder em entrevista à pesquisadora em Brasília, em 23 de novembro de 2007.

A veiculação obrigatória de canais de utilidade pública foi mais um avanço, dando pelo menos a possibilidade de acesso a qualquer interessado. Trinta por cento dos canais permanentes ficam para uso de terceiros sem vínculo com a operadora. Conforme a lei, a TV a cabo é um serviço explorado mediante concessão, por uma operadora que distribui sinais televisivos próprios ou de terceiros, através de redes; a programadora produz e/ou fornece programas; a rede de transporte é de responsabilidade das concessionárias de telecomunicações; e as redes locais pertencem às operadoras. Além disso, fica permitido o *overbuilding*.

Porém, o maior avanço talvez seja o estabelecimento dos canais de acesso público: três legislativos (um para o Senado Federal, outro para a Câmara dos Deputados e um terceiro que deve ser partilhado entre as Câmaras de Vereadores e as Assembléias Legislativas); um educativo-cultural, para ser usado pelos órgãos que lidam com educação e cultura, nos municípios e no âmbito dos governos estaduais e federal; um universitário, que fica sob a responsabilidade das universidades localizadas na área de prestação do serviço; e um comunitário, de uso livre e gratuito por parte de qualquer entidade sem fins lucrativos. Além desses, há pelo menos dois outros canais reservados para uso em caráter eventual, como transmissão de assembléias sindicais.

Após as reordenações ocorridas no final da segunda fase, o mercado se mostrou mais bem estruturado, iniciando um período aparentemente definido e de um quadro regulatório mais seguro.

Com o passar dos anos, as operadoras começaram a dispor de mais canais estrangeiros. Simultaneamente nasceram no país novos canais pagos, programados por corporações transnacionais associadas ao capital nacional, como o cultural Bravo Brasil e o esportivo ESPN Brasil (1995), este o primeiro da empresa lançado fora dos EUA; ou só por companhias brasileiras, como o jornalístico Globo News (1996), o que contribuiu para o crescimento do mercado mediante o rompimento da barreira lingüística.

No que tange aos instrumentos legais, em 1997 foi sancionada a Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9.472). Com o objetivo imediatista de permitir a privatização da telefonia, dentre outros serviços, ela regula o DTH e o MMDS, ratificando que ambos devem ser outorgados de forma simplificada, sem prazo determinado e mediante autorização. Aprovado praticamente sem discussão em três meses, calcado na idéia de que a lógica de mercado acarreta desenvolvimento, o referido texto jurídico em grande parte substitui o Código Brasileiro de Telecomunicações. Diferentemente da Lei do Cabo, segundo a qual 51% do capital das operadoras devem estar sob controle de brasileiros natos, a Lei Geral não

estabelece limites ao capital estrangeiro. No que diz respeito à Lei 8.977, a LGT incorporou na íntegra o seu texto e novamente nada mais específico sobre cabodifusão veio à tona.

Ainda sobre a lei de TV a cabo, somente em 97 o regulamento e a norma definitivos foram publicados. Isso fez com que novas concessões ficassem atrasadas até então. Assim, mais um tempo transcorreu até que a preparação dos editais e da definição do plano de mercado ficassem preparados. Este estabeleceu o número de concessões possíveis a cada uma das cidades a partir do potencial econômico. Os editais foram finalmente lançados no final do ano, mas de acordo com Ramos (informação verbal)[49], na ocasião o Ministério acabou regulamentando mal o serviço porque não entendia bem os mecanismos pré-estabelecidos nas discussões, isso devido à sua recusa em participar das negociações.

Naquele ano, também foi criada a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) com o objetivo de viabilizar o modelo das telecomunicações brasileiras e exercer as atribuições de outorgar, regulamentar e fiscalizar o setor. Na transferência dessas atividades do Ministério para a Agência houve muitos equívocos, de acordo com Ramos. "Você tinha várias possibilidades que a lei permitia e que o Ministério, e depois a Anatel, não fizeram por incompreensão, por terem sido cabeça dura durante o processo, se recusaram a participar". (informação verbal) [50].

Naquele momento, começaram os primeiros testes iniciais de Internet por cabo. A primeira experiência foi feita pela Net Sul, quando também a TV Filme, do Distrito Federal, cuja operação é de 1989, passou a fornecer acesso à rede mundial por MMDS.

Assim, fechando esse período, em 1999 a Anatel definiu as regras para testes de seis meses do serviço de acesso à Internet pelas operadoras brasileiras de TV a cabo[51]. Apesar das iniciativas de 1998, até então a lei não permitia tal tipo de serviço. Concluída esta fase, a partir de 2000 foi permitido que todos os provedores pudessem utilizar a rede de cabos para oferecer seus serviços. A convergência entre TV a cabo e Internet na distribuição de conteúdo foi desenvolvida no país inicialmente pela Globo Cabo. Era o começo de uma nova fase.

Nesta fase, apesar de pouco se falar em cabodifusão, muito foi se definindo e desenvolvendo no mercado. O que há de mais marcante, no entanto, é exatamente a falta de diálogo e entendimento sobre a tecnologia dos cabos. Isso porque durante toda a discussão do Fórum com a Telebrás, do governo e da classe empresária, a elaboração do texto legal levava

[49] Informação fornecida por Murilo Ramos em entrevista à pesquisadora, em Brasília em 22 de novembro de 2007.
[50] Idem.
[51] Antes disso foram autorizados testes prévios e permitidas iniciativas não bidirecionais, em que o cliente transmite os sinais por linha telefônica e o *cable modem* serve como retorno, para que as os dados cheguem ao usuário.

a regulamentação da cabodifusão e não somente da televisão transmitida por cabos. Tanto que a própria ex-deputada Irma Passoni (1993), em pronunciamento no Congresso Nacional afirmou que o conceito a ser utilizado era o de cabodifusão, que já englobaria uma enorme gama de sinais e serviços transmitidos pelas redes de cabos. Entre eles, na ocasião, a deputada citava a videofonia, o teleconvívio, o telealarme, o telediagnóstico, biblioteca eletrônica, trabalho a distância.

No mesmo pronunciamento, a deputada já reconhecia e explicava que o empecilho não poderia ser déficit tecnológico porque o Brasil já tinha desenvolvido tecnologia capaz de pôr em prática as Redes Digitais de Serviços Integrados, através do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Telebrás (CPqD) e a fabricação pela ABC – X – Tal[52] (FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DAS COMUNICAÇÕES, 1994).

Na verdade, toda a discussão anterior à promulgação da lei e os pontos levantados pela ex-deputada são muito coerentes com o momento político, econômico e, sobretudo, tecnológico que passava o país. Para a formação da estrutura tecnológica se tinha em mãos tanto teoria como prática, a ser prontamente executada pelos agentes determinantes do campo. De fato, no estágio em que se estava antes de 95, uma decisão incorreta poderia acentuar a defasagem tecnológica e distanciar o país de experiências culturais, econômicas e políticas dos países centrais, o que levaria à desqualificação face à competição internacional, sem falar nos benefícios dirigidos a determinados grupos econômicos, capazes de usufruir de soluções parciais e particularizadas. Foi exatamente o que aconteceu.

Apesar do texto final tão celebrado com a sanção da lei nada nela tratou da cabodifusão, porém Ramos defende que não foi (ou é) bem assim. O que acontece é que na lei não consta o nome cabodifusão – o que para o autor é somente um nome – mas trata do serviço de televisão a cabo, dando a possibilidade de ser aplicado a outros propósitos. Pelo fato de incorporar essa rede ao Sistema Brasileiro de Telecomunicações, o texto abre possibilidades para outros serviços não nomeados porque "não era possível prever o que seria o futuro":

> A TV a cabo pode permitir que uma rede seja construída, de banda larga, por privados, com estatuto de rede pública e única, porque integrava o sistema brasileiro de telecomunicações e aí sim essa rede pode ser usada por quem é de direito, ou seja, o sistema Telebrás, pra fazer telefonia, serviços de valor adicionado, vídeo texto, home banking, etc. A gente tinha uma idéia difusa do que ia acontecer a partir dos anos 90 com a Internet. A Internet não existia naquele período, você mal falava. O que existia era a metáfora da super

[52] Então fabricante de insumos tecnológicos para o setor de telecomunicações, parceira do CPqD.

> information highways, era aquele projeto do Al Gore nos Estados Unidos das super estradas da informação a partir da Arpanet. [...] Então a gente fez a conexão conceitual entre o projeto das super information highways do Al Gore com essas redes que iam ser feitas para fazer TV a cabo, mas poderiam ser aproveitadas pela sociedade brasileira pra oferecer outros serviços, só que esses outros serviços além de telefonia, ninguém sabia direito. Tá lá, tá escrito, home banking, a gente tinha nos documentos isso, mas era tudo fantasia na época. Era literatura. Mas sim, o processo foi construído de tal maneira a que essa rede servisse para prover, ela se incorporava e você ia poder usar pra fazer outras coisas. (informação verbal)[53].

Mesmo que pela falta simplesmente do nome, a proposta final da Lei do Cabo a torna de certa forma incoerente com as discussões travadas até então, o que estava em jogo era muito mais que um debate sobre a televisão, tecnologia ou telecomunicações. A regulamentação esboçada pelos diálogos da época colocava em jogo a infra-estrutura da sociedade da informação, novas bases para a produção da cultura e institucionalidade, assim como extraordinárias possibilidades econômicas e políticas. É fato que não era possível prever o futuro, mas já era possível entender algumas das tecnologias que surgiam.

Novamente, vamos ao esquema dos agentes da época:

1) Agentes políticos

- órgão ligado ao governo:

+ Minicom, como ator público burocrático

Interesse: barrar o processo final de regulamentação do Projeto de Lei, tentando fazer com que o Executivo apresentasse veto a diversos pontos estabelecidos.

- empresariado: ABTA, como agente social privado, representando os interesses de suas operadoras afiliadas.

Interesse: proteger e representar a classe.

Nesse período, depois de regulamentada a lei, não houve nenhum movimento de qualquer entidade representante da sociedade civil na questão.

2) Agentes econômicos

- empresariado: ABTA
- Estado: representado pelas Casas legislativas regulando o setor.

[53] Informação fornecida em entrevista à pesquisadora, em Brasília, em 22 de novembro de 2007.

Durante esses cinco anos, as boas previsões começaram a se confirmar. Até o ano 2000, houve um crescimento significativo do número de assinantes e o empresariado já estava definido. Com um quadro regulatório mais seguro e com o início dos testes de Internet por cabo, reafirmava-se o diagnóstico de sucesso, pelo menos até a economia do setor apresentar sinais de dificuldades. Os donos do negócio aparentemente não estiveram atentos com relação aos gastos que a implantação de cabos geraria ou não calcularam bem o prazo de retorno dos investimentos iniciais, mas os sinais do insucesso só viriam a seguir.

6.4 FASE DA CONVERGÊNCIA E INDEFINIÇÃO REGULATÓRIA (2000- - - -)

Não houve *bug* no sistema, no entanto, na virada do milênio inicia-se de fato o período (previsto) de convergência para a cabodifusão brasileira. Não obstante, para o sistema de TV por assinatura como um todo é um período em que tudo que se pode prever do mercado é a incerteza. Da criação e desestabilização do maior conglomerado mundial de comunicações[54] - a AOL - passando pela estagnação da cabodifusão até seu ressurgimento, tudo pôde e pode acontecer.

Nesse caso, mais uma vez, a ruptura que torna o ano 2000 digno de inaugurar um novo período para a cabodifusão canarinho é baseada numa norma legal. A Resolução 190, de 29 de novembro de 1999, estabelece o Regulamento para Uso de Redes de Serviços de Comunicação de Massa por Assinatura para Provimento de Serviços de Valor Adicionado (SVA). Publicado em 1999, passou a funcionar a partir dos primeiros meses de 2000.

O regulamento tem por objetivo assegurar o uso de redes de serviços de comunicação de massa por assinatura para o provimento de serviço de valor adicionado unidirecional ou bidirecional, regulando os condicionamentos, assim como o relacionamento entre os provedores do SVA e os prestadores de serviço de comunicação de massa por assinatura. Isto significa que, dada as devidas ressalvas, as operadoras de cabo eram liberadas para, finalmente, pôr em prática o que fôra discutido tantos anos atrás com o nome de cabodifusão. Agora as firmas poderiam oferecer outros serviços através da rede única e, entre eles, destacava-se a Internet.

[54] No dia 16 de janeiro de 2000 foi anunciada a compra da Time Warner pelo então maior provedor de Internet do mundo, a America On line (AOL) em uma negociação que envolveu, segundo o boletim Assessocom, US$ 116 bilhões. De imediato a associação reuniu 120 milhões de leitores de revistas, 35 milhões de assinantes da HBO e 13 milhões de residências assinantes da AOL. Hoje, depois de um momento de crise (2002), a empresa já não é tão grande nem tão promissora.

Uma das poucas exigências colocadas na resolução foi que as prestadoras de serviços de comunicação de massa por assinatura, com interesse em prover serviços de valor adicionado, devem fazê-lo por meio de empresa constituída exclusivamente para este fim. O serviço de valor adicionado ficou definido como atividade que acrescenta a um serviço de telecomunicação, que lhe dá suporte e com o qual não se confundem novas utilidades relacionadas ao acesso, armazenamento, apresentação, movimentação ou recuperação de informações.

Apesar de, a princípio, ter dado indícios de uma fase de definição, como sugeriu Valério Brittos (2001) em sua periodização da TV por assinatura no Brasil, esse período parece, mais do que nunca, ter a marca não do precário, mas do instável, como já previa Daniel Herz em 1994.

O ano 2000 começou marcado por um paradoxo: o crescimento das operações e a falta de opção na compra de conteúdo, que ainda permanece nas mãos de poucas programadoras, como a Globosat (NASCIMENTO, 2001), problema vivido até hoje. De acordo com o presidente da ABTA, Alexandre Annenberg, a oferta de conteúdo é boa no campo internacional, uma vez que o Brasil dispõe atualmente dos melhores canais estrangeiros. Quando se trata de conteúdo nacional a questão é outra.

> Como não existe economia de escala da televisão por assinatura pra bancar uma produção de conteúdo específico nacional o que a televisão por assinatura tem tentado fazer é criar canais locais pra comunidade local se exprimir, se expressar, comunicar, etc. Então esse papel a TV por assinatura tem coberto muito bem. Enquanto a televisão aberta tem um conteúdo de âmbito nacional, a televisão por assinatura acaba estimulando a produção de um conteúdo eminentemente local e isso é um papel que ela cumpre bem. Agora fora disso ela não tem como viabilizar canais de conteúdo essencialmente nacional, ela não tem volume pra viabilizar economicamente um canal desse tipo (informação verbal)[55].

No que se refere ao fornecimento de equipamentos, a situação se repete. Como não há uma economia de escala, ou seja, um bom número de assinantes capaz de manter o setor economicamente saudável, não é financeiramente viável que indústrias nacionais produzam equipamentos. Ainda não há possibilidade de oferecer produtos a preços competitivos.

Um ponto que também tem sido bastante discutido, apesar de parecer irrelevante é a cobrança do ponto extra – que permite o acesso a um canal distinto dentro do mesmo pacote do ponto principal. No momento, está sendo apreciado como um projeto de lei no Senado.

[55] Informação fornecida por Alexandre Annenberg em entrevista à pesquisadora, em São Paulo, em 27 de novembro de 2007.

Defendida pela Anatel e pelas operadoras, e considerada abusiva e ilegal por outros (inclusive, foi objeto de uma ação no Ministério Público de Minas Gerais), o assunto rendeu várias reuniões e audiências públicas no final de 2007.

Depois de bem debatido, no dia 5 de dezembro do ano passado, um novo regulamento de direitos do assinante para o setor foi publicado pela Anatel. Entre outros assuntos, o documento traz a questão do ponto extra e do ponto de extensão – que reproduz, sem qualquer alteração, o canal sintonizado no ponto principal ou ponto extra. Pelas novas regras, determinou-se que a utilização desses pontos não teria ônus para o assinante. No entanto, como as regras só entram em vigor a partir de junho de 2008, a questão deverá ser debatida pelos interessados. Isto porque, tendo em vista que a operação gera custos, alguma conta será remetida ao assinante, afirmam as operadoras. (FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO, 2007e).

Durante todos esses anos, pouco se pode relatar que não trate da economia do setor. Somente agora, na verdade há poucos meses, recomeça-se a discussão sobre uma nova regulamentação.

Em uma audiência pública realizada em 24 de setembro de 2007 na Subcomissão Temporária dos Marcos Regulatórios no Senado, representantes do governo e do setor empresarial defenderam mudanças no marco regulatório da comunicação social. A primeira manifestação partiu do conselheiro da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), Evandro Guimarães, que defende a mudança para que não haja o controle das empresas de telecomunicações sobre a comunicação no Brasil, o que para ele seria a total internacionalização do conteúdo, já que essas companhias estão nas mãos dos estrangeiros. A entidade apóia uma regulamentação que unifique as existentes.

Em contrapartida, o consultor jurídico do Ministério das Comunicações, Marcelo Bechara, avaliou que não é necessária a unificação de toda a legislação sobre a comunicação brasileira. “É possível aperfeiçoar a legislação com alterações pontuais na Lei Geral de Telecomunicações. Somente no caso da TV por assinatura, tem que haver uma revisão maior, por causa da assimetria regulatória”, afirmou (LOURENÇO, 2007).

Como é facilmente percebido, existe o consenso somente no que se refere à necessidade da revisão legal, problema que começa a ter solução a partir do início de 2007, na verdade bem antes dessas manifestações citadas acima.

No dia 5 de fevereiro de 2007, o deputado Paulo Bornhausen (DEM-SC) apresentou em plenário o PL 29, que define novas regras para o setor de televisão por assinatura e distribuição de conteúdo audiovisual. É importante saber que esse Projeto modifica todas as

regras do mercado atual resguardado pela Lei 8.977/95. O serviço muda de nome, passando a ser designado Comunicação Audiovisual Eletrônica por Assinatura, revogando a Lei do Cabo e assumindo uma neutralidade tecnológica até então não praticada[56].

Apresentado à Mesa, ficou de ser encaminhado às Comissões de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Depois de recebido pela CCTCI, foi verificada a existência de dois projetos similares que ganharam o caráter de apensados: o PL 70/2007, do deputado Nelson Marquezelli (PTB-SP), e o PL 332, dos deputados Paulo Teixeira (PT-SP) e Walter Pinheiro (PT-BA).

Durante meses, depois de passar pela CCTCI, pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) e voltar à Coordenação de Comissões Permanentes (CCP), decidiu-se que o projeto de lei seria discutido primeiramente pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC) e depois voltaria à Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática. A partir daí seguiria para Comissão de Justiça e, sendo aprovado problemas, passaria diretamente para o Senado.

Em 11 de junho, o PL 29 e seus apensados foram recebidos na CDEIC e no dia 21 o deputado Wellington Fagundes (PR-MT) foi designado seu relator. No dia 12 de julho, foi encerrado o prazo para apresentação de emendas, culminando com o recebimento de 25 delas. Dois meses depois ainda foi apensado o PL 1.908, do deputado João Maia (PR-RN). Deste modo foram sendo estendidas as negociações e os prazos para as votações.

Numa observação geral dos projetos, ficam evidentes os diferentes interesses defendidos. O PL 29 inicial é favorável às teles, prevendo a abertura do segmento de televisão paga à entrada indiscriminada desse agente; o apensado do deputado Marquezelli, ao contrário, proíbe sua inserção; os outros tentam discutir e equacionar essa disputa.

Quem tentou discutir e equacionar todas as reivindicações foi o relator Wellington Fagundes. De acordo com o deputado, desde que o projeto de lei chegou à sua Comissão, passou por um processo democrático de discussão com todos os interessados: empresários e empresas do setor de televisão paga, telefonia fixa e móvel e órgãos governamentais, no caso Anatel, Ancine e Cade. “Só não com a radiodifusão porque não é competência”, afirmou. (informação verbal)[57].

Assim, uma votação final foi marcada para o dia 13 de novembro, no entanto, devido a problemas internos da Comissão, foi adiada para o dia 21. O adiamento foi bastante oportuno, além de inevitável, ante as discordâncias existentes entre os setores interessados, O relator da

[56] Todos os detalhes sobre o PL29 serão discutidos num tópico específico adiante.
[57] Informação fornecida em entrevista à pesquisadora, em Brasília, em 21 de novembro de 2007.

matéria confirmou que o deputado Guilherme Campos Júnior (DEM-SP) estava pronto para apresentar um requerimento para adiar a sua apreciação. O parlamentar havia sido instruído pelo próprio autor da proposta, deputado Paulo Bornhausen, a pedir a retirada do projeto da pauta.

Grande parte da controvérsia estava centrada na emenda 30, que alterava o artigo 9 do primeiro substitutivo apresentado. A emenda impedia qualquer tipo de propriedade cruzada entre as empresas de telecomunicações e produtoras e programadoras. O adiamento era a oportunidade de tentar solucionar o impasse com uma semana de fortes discussões e negociações entre o relator do projeto de lei e os setores interessados.

A votação ficou então confirmada para o dia 21 de novembro, quando se fizeram representar: Brasil Telecom, Telefonica, Oi/Telemar, Claro, Net, Grupo Abril, ABTA, Ancine e Anatel, todas à espera de um posicionamento final daquela Comissão. Porém, ao ser alcançado esse item da pauta, o deputado João Maia pediu sua retirada e solicitou o adiamento para o dia seguinte, pois considerava que ainda restavam "três ou quatro questões" que deveriam ser mais bem analisadas. O relator acatou o pedido e a reunião ficou remarcada para o dia seguinte.

É oportuno salientar que, na ocasião, foi possível observar a movimentação que antecedeu o pedido de João Maia. Naquele dia, ao se iniciarem os trabalhos, já havia previsão de mais um adiamento. Primeiro, partindo do deputado Paulo Bornhausen, depois concretizado por Maia. No início da sessão, foram distribuídas algumas cópias da terceira versão do substitutivo, que foram prontamente recolhidas antes mesmo que se anunciasse o adiamento. Não era possível entender exatamente o que ocorria, mas ficava claro, até para os mais desavisados, que o que se via naquele plenário era fruto de muitas conversas preliminares e negociações de última hora.

No dia 22, a movimentação não era menor. Os mesmos interessados estavam lá e assim que os trabalhos começaram surgiu a dúvida se o projeto seria aprovado ou não, já que o plenário estava cheio, mas não de deputados. O relator começou reafirmando seus esforços de negociação com todos os interessados, relatando uma reunião realizada ainda na noite do dia 21 para tentar atender a maioria. Leu seu voto favorável e explicitou que em nada foi possível agradar a ABTA que solicitava uma reserva de mercado que antecedesse a entrada das teles. O argumento de Fagundes era que a Comissão não havia encontrado qualquer respaldo jurídico que tornasse tal ação possível.

Na hora da votação, o deputado João Maia havia preparado um voto em separado afirmando sua apreensão com a "nova indústria" que seria gerada com a lei em discussão.

Dessa forma, embasou sua reivindicação pelo estabelecimento de cotas na programação dizendo-se preocupado com a defesa da cultura nacional. Então, apesar de não ser prerrogativa da Comissão em que se dava o andamento, o parlamentar solicitou uma modificação no art. 17. O original dizia: "A critério da União poderão ser estabelecidos de acordo com a legislação em vigor, cotas de conteúdo nacional específico para serem cumpridas pelas empacotadoras"; e a mudança era para uma sinalização mais firme: "O empacotamento de serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura e das demais modalidades de prestação de serviço de TV por assinatura deverá conter pelo menos 50% de conteúdo nacional sendo que deste percentual 10% deverão ser produzidos por produtores independentes de conteúdo eletrônico brasileiro". (FAGUNDES et al., 2007).

Mesmo que em parte incoerente com as questões discutidas na CDEIC e entendendo que o assunto deveria ser discutido com mais profundidade na Comissão de Ciência e Tecnologia, o relator acatou o pedido. Assim, no dia 22 de novembro de 2007, o projeto foi aprovado por unanimidade e o parecer, com complementação de voto. No dia 27, foi encaminhado à Coordenação de Comissões Permanentes para publicação e naquele mesmo dia foi recebido pela CCTCI com as proposições PL 332/2007, PL 70/2007 e PL 1908/2007 apensadas. No dia 29, foi oficialmente designado relator o deputado Jorge Bittar (PT-RJ).

À Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática foi apresentado o primeiro substitutivo do relator Jorge Bittar, em 7 de dezembro. O plano do deputado era somente abrir prazo para as emendas e reapresentar o documento ao legislativo em 2008. Vejamos agora esse processo mais detalhadamente.

6.4.1 Os Diferentes PL 29/2007

6.4.1.1 O Projeto Inicial – em defesa das teles

Até ser aprovado na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio foram feitos quatro substitutivos. De acordo com o relator daquela Comissão, as modificações iam sendo feitas conforme se davam as negociações, tanto com os empresários, como com as entidades governamentais e também mediante diálogo com o relator da CCTCI, Joge Bittar.

O projeto inicial do deputado Bornhausen tratava da organização e exploração das atividades de comunicação social, revogando dispositivos da Lei do Cabo quanto às restrições do capital estrangeiro em concessionárias de telecomunicações. No capítulo I, atribuía à

Anatel a organização e exploração do serviço e no capítulo II apresentava uma série de definições de interesse para o segmento.

O art. 5 estipulava que a distribuição de conteúdo eletrônico era inerente aos serviços de radiodifusão sonora, de radiodifusão de sons e imagens, TV a cabo, de distribuição por satélite (DTH), MMDS e outros. Além disso, ficava determinado que poderiam distribuir conteúdo eletrônico o serviço de comunicação multimídia (SCM), o serviço móvel pessoal (SMP) e outros, conforme disposição da Anatel.

No referido artigo fica evidente a prontidão em atender os interesses das empresas de telecomunicações, liberando sua entrada da distribuição de conteúdo pago, ou seja, na conhecida atividade de operadora. A competência da outorga e fiscalização ficava mantida sob a guarda do Executivo.

O projeto também assegurava às empresas prestadoras dos serviços de telecomunicações o direito de produzir, programar, prover e distribuir conteúdo eletrônico, mas trazia a ressalva de que o Poder Executivo poderia estabelecer limites à participação estrangeira no capital da prestadora do serviço de telecomunicações, se considerasse necessário.

O PL também tratou de Internet. No art. 9, dispunha que ao provedor de serviço de acesso à Internet não era necessária a obtenção de qualquer espécie de licença nem haveria limitação à participação de capital estrangeiro.

O capítulo III tratava das disposições finais e transitórias, liberava as concessionárias de Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) para obter concessões de exploração de TV paga nas localidades onde, para esse serviço, não exista outorga e onde ela tiver sido concedida há pelo menos um ano. Por fim, o art. 12 revogava os dispositivos da Lei do Cabo e as disposições em contrário quanto às restrições do capital estrangeiro em concessionárias de telecomunicações impostas ao serviço de TV a cabo.

OS APENSADOS: PL 70, PL 332 E PL 1908

Os projetos apensados foram incorporados a esse primeiro texto por tratarem, de alguma forma, do mesmo assunto. O conteúdo de cada um deles foi analisado pelo relator, que buscou consenso e coerência de idéias.

O PL 70/2007, do deputado Nelson Marquezelli, ao contrário do PL 29, mostrava-se contra a proteção à entrada das teles. Dispunha sobre a produção, programação e provimento de conteúdo nacional; e, quanto aos aspectos que aqui interessam, estabelecia regras

referentes à participação de brasileiros e de capital nacional nas atividades por ele reguladas. Vedava à empresa que exercesse atividade de distribuição as seguintes ações: sobrepor, tornar disponível simultaneamente ou de alguma forma associar ao conteúdo nacional patrocínio, publicidade, interatividade, comercialização de produtos ou de serviços.

O PL 332/2007, de autoria dos deputados Paulo Teixeira e Walter Pinheiro, dispunha sobre produção, programação, provimento, empacotamento e distribuição de comunicação social eletrônica. Em seu terceiro capítulo, os deputados trataram dos princípios fundamentais da comunicação social eletrônica de acesso condicionado, estabelecendo que nessa modalidade de comunicação poderiam atuar os prestadores de serviço de TV a cabo, MMDS, DTH, móvel pessoal (SMP), telefônico fixo comutado (STFC) e de comunicação multimídia (SCM), além de outros que poderiam ser estabelecidos pela agência reguladora.

Na verdade, essa proposição pouco se diferenciava da primeira, mas tratava mais diretamente de questões relativas ao conteúdo. O parágrafo primeiro do art. 14 estipulava que 30% da programação veiculada pelas emissoras de radiodifusão sonora seriam reservadas a produções culturais, artísticas e jornalísticas regionais. O parágrafo segundo determinava que o agente econômico que atuasse concomitantemente nos segmentos de programação e distribuição não poderia veicular apenas conteúdos de sua produção, devendo adquiri-los de terceiros, preferencialmente de produtores de diferentes regiões do país.

Por fim, o projeto de lei do deputado João Maia, PL 1.908/2007, dispunha sobre o serviço de comunicação eletrônica de massa. Tratado assim de forma bem ampla, o referido projeto apresentava definições e conceitos, determinava que a atividade poderia ser exercida por empresas prestadoras de serviços de telecomunicações e estipulava faculdades às empresas de telecomunicações e de comunicação eletrônica de massa. Trouxe também cotas relativas ao conteúdo a ser veiculado e tratou do provimento de acesso à Internet, sem restrição de capital estrangeiro e sem necessidade de licença. Esse texto também mantinha a responsabilidade de outorga, regulação e fiscalização com a Anatel e estipulava que as produções de conteúdo eletrônico seriam objeto de legislação específica.

6.4.1.2 O Primeiro Substitutivo

O primeiro substitutivo do PL 29, apresentado pelo relator Wellington Fagundes, fez sua primeira modificação na descrição de sua disposição, adicionando o complemento “por assinatura” à expressão comunicação audiovisual eletrônica, deixando evidente o serviço de que trata. Foi resguardada a neutralidade tecnológica e buscou-se oferecer viabilidade de

competição no segmento de televisão paga, em seus níveis de produção, programação, empacotamento e distribuição.

Apesar do nome abrangente – comunicação social eletrônica – ficou claro também na entrevista aplicada ao parlamentar que, em nenhum momento, em nenhum projeto, objetivou-se tratar da radiodifusão, os serviços regulados são somente aqueles de acesso condicionado ao pagamento de assinatura.

Um primeiro e importante ponto modificado nos projetos de lei foi a retirada da regulação, mesmo que mínima, da Internet. "Porque nós entendemos que a Internet é incontrolável, é um sistema que o máximo o que o governo pode fazer é discutir as penalidades. Enfim, mas é um sistema totalmente aberto do mundo, então a legislação tem que ser mundial, não específica do país", afirmou Fagundes (informação verbal)[58].

Uma dificuldade constatada para expandir o serviço é a duplicação da infra-estrutura que ele necessita. Outro ponto importante é que o elevado grau de integração vertical da cadeia produtiva faz com que algumas empresas sejam mais capazes que outras de influenciar o mercado; isso sem contar a posição dominante de alguns distribuidores e mesmo de programadores. Para tentar resolver essa situação de privilégio não analisada nos outros projetos e capaz de prejudicar a concorrência, foi criado pelo substitutivo o conceito de Poder de Mercado Significativo. Criado mas não explicado. O relator do projeto esclarece que a preocupação, nessa questão, é abrir o mercado sem monopolizá-lo. Para abrir ao capital estrangeiro e não se render ao poder das teles foi criado esse conceito e, por mais que pareça incoerente, o deputado afirma que quem iria defini-lo seriam os órgãos governamentais que tomam conta deste mercado. "A Ancine na parte de produção, a Anatel na parte de regulação e a questão econômica vai ser remetida ao Cade". Defende ainda que no substitutivo o conceito não poderia ser definido "porque têm muitas questões e se ficar esmiuçando tudo na lei complica. Então a gente está remetendo". (informação verbal)[59].

O primeiro substitutivo também prevê, de forma inédita, a oportunidade e a conveniência de impor obrigações de acesso remunerado sobre a infra-estrutura ociosa das prestadoras de serviço de TV por assinatura e telecomunicações, ponto bastante positivo, já que essa possibilidade já é resguardada por lei, porém não é bem definida pela Anatel.

[58] Informação fornecida em entrevista à pesquisadora, em Brasília, em 21 de novembro de 2007.
[59] Informação fornecida por Wellington Fagundes em entrevista à pesquisadora, em Brasília, em 21 de novembro de 2007.

A proposição prevê ainda que prestadoras de serviços de televisão paga retransmitam geradoras locais e garantam ao assinante a possibilidade de contratação exclusiva dos canais básicos e aqueles da TV generalista das emissoras locais.

Outra modificação está na forma como se daria a exploração do serviço. Acaba a necessidade de outorgas e passa-se a um processo de distribuição de autorização.

> Como autorização da seguinte forma. Qualquer cidadão pode montar uma empresa e ele entra com requerimento que a Anatel não pode negar, a não ser que tenha motivo forte. Então o serviço que gostaríamos que tivesse uma concorrência muito grande. Numa cidade deve poder ter quantos concorrentes o mercado permitir e aí, por exemplo, quem é dono da rede ele não pode negar pra você o acesso exatamente pra não ter o controle. Tanto o acesso da rede como também no caso da produção. O que oferecer pra um, em condições isonômicas, tem que oferecer pro outro. É claro que nesse aspecto as teles levam vantagem porque têm a infra-estrutura pronta, mas se nós queremos oferecer pro consumidor um bom produto a um melhor preço nós temos que abrir. (informação verbal)[60].

A essa novidade ainda se acrescenta que, a critério da Agência Nacional de Telecomunicações, a autorização poderia ser gratuita, em função das condições sócio-econômicas e geográficas da localidade. No entanto, permite-se a propriedade cruzada e mantêm-se a isonomia na oferta dos serviços. A exclusividade entre produtores e programadores também ficou resguardada, desde que a modalidade de contrato seja essencial para a viabilidade da produção.

Por fim, ficariam revogados a Lei 8.977, de 6 de janeiro de 1995, o Decreto 95.744, de 23 de fevereiro de 1988, o Decreto 2.206, de 14 de abril de 1997, e o art. 212 da Lei 9.472, de 16 de julho de 1997 (LGT).

6.4.1.3 O Segundo Substitutivo e o Polêmico art. 9

Com a negociação continuada e a apresentação de emendas na CDEIC, foi formulado um segundo substitutivo, nos termos que seguem: “dispõe sobre a comunicação audiovisual por assinatura e os serviços de telecomunicações, altera a Lei n 9.472, de 16 de julho de 1997 e dá outras providências”. (BRASIL. Projeto de Lei n 29, 2007f).

A grande mudança que este texto sofreu em relação ao primeiro está no parágrafo primeiro do artigo 9. De uma só vez, houve um enfrentamento com as operadoras de telecomunicações e de televisão paga. Diz o parágrafo:

[60] Informação fornecida por Wellington Fagundes em entrevista à pesquisadora, em Brasília, em 21 de novembro de 2007.

> As empresas de produção e programação de conteúdo audiovisual eletrônico não poderão deter o controle acionário de empresas prestadoras de serviços de telecomunicações, independentemente das plataformas das mesmas, assim como as empresas exploradoras de serviços de telecomunicações não poderão, direta ou indiretamente, adquirir direitos de exploração de imagens de eventos nacionais de qualquer natureza, ou participar de empresa de produção de conteúdo nacional e de programação, onde exerçam qualquer influência na administração, independentemente das plataformas a que se destinem os referidos conteúdos. (BRASIL. Projeto de lei n. 29, 2007f).

Apesar do excesso de retórica do texto, o que está proposto é uma inédita regra de limite à propriedade cruzada. Tais limites já são práticas comuns nos países desenvolvidos e têm o objetivo de impedir que uma mesma empresa controle jornais, revistas, rádios, TVs abertas e pagas. Até hoje no Brasil não existe nenhum tipo de impedimento dessa natureza, salvo aquele destinado a quem possua mais de cinco canais de televisão aberta, muitas vezes desrespeitado. Enfim, se mantida desta forma, o substitutivo obriga a Globo a vender suas ações na Net Serviços e na Sky Brasil, deixando de operar na distribuição da TV paga. Em contrapartida, as teles não poderiam comprar direitos de transmissão de eventos, produzir conteúdo ou programar canais.

Quando questionado sobre o polêmico artigo, o relator afirmou a necessidade de "liberar geral" e de encaminhar para a votação como estava.

Como no substitutivo anterior, a questão das cotas de conteúdo fica relegada à uma suposta regulação da União, sendo somente citada no art. 19.

6.4.1.4 O Terceiro Substitutivo

O terceiro substitutivo foi preparado para ser apreciado no dia 21 de novembro e naquela manhã chegou a ser entregue a algumas pessoas na reunião da CDEIC, mas com a possibilidade de adiamento dos trabalhos confirmada, todo o material foi recolhido e poucos conseguiram manter uma cópia e ter acesso ao seu conteúdo original.

Numa situação de recolhimento quase sigilosa e suspeita, parecia que o documento trazia informações que não poderiam mais ir a público naquele momento. Puro engano. O mesmo documento foi apresentado na manhã do dia seguinte.

Com alguns artigos e parágrafos a menos, o terceiro substitutivo faz tanto mudanças mais leves como retoques bastante significativos. É modificada a definição de "Eventos" passando a definir-se "Evento nacional" do qual ficaram excluídas as manifestações

populares, na forma de acontecimentos religiosos. Foi retirada também a definição de "Empresa produtora brasileira" e modificada "Produção independente brasileira", que não mais absorvia as regras estipuladas com a MP da Ancine.

Outro ponto excluído foi aquele referente à explicação acerca do que é "Prestador de serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura", adotado no inciso XII, com as delimitações para o "Serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura".

Uma modificação mais profunda, e bem mais polêmica, foi reservada para o art. 9, no qual o impedimento à propriedade cruzada foi substituído por uma restrição de limites. O parágrafo segundo foi redigido nos seguintes termos:

> As empresas de produção e programação de conteúdo audiovisual eletrônico brasileiro, bem como as empresas de radiodifusão, não poderão, direta ou indiretamente ou através de suas controladas, controladoras ou coligadas, deter maioria simples do capital votante de empresas concessionárias dos serviços de telecomunicações (BRASIL. Projeto de Lei n. 29, 2007g).

Além disso, também ficou definido que qualquer empresa poderia ter participação no capital de empresas de radiodifusão, produção ou programação, desde que pelo menos 70% do capital total e do capital votante das referidas empresas pertençam, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos.

Sobre as teles e prestadoras de SMP, a restrição naqueles mesmos tipos de empresas foi quanto à participação no capital total e votante, que não deveria ser superior a 30%. O caso da produção de conteúdo, bem como aquisição de direito de exploração de imagens também ficou vetado para esses tipos de firmas.

Outra grande modificação foi a exclusão do antigo capítulo VIII que tratava do "Poder de mercado significativo", excluindo o conceito da nova regulação. De acordo com o relator, a principal utilização do conceito visava a garantir o acesso à infra-estrutura de redes de operadores, em posição dominante, e a isonomia das condições de oferta de programadores e empacotadores, com poder de mercado. Como estes dois conjuntos de dispositivos foram removidos ou substancialmente modificados, a definição do conceito se tornou desnecessária.

6.4.1.5 O quarto Substitutivo

Como já citado, estava prevista, ante o pedido de adiamento por parte do deputado João Maia, uma nova reivindicação naquela manhã. O parlamentar fez o pedido de um voto

em separado, embora já houvesse sido apresentado à Comissão, inclusive em anexo com um novo substitutivo por ele mesmo elaborado.

Eram três emendas dentre as quais duas faziam grandes mudanças na questão do conteúdo. A primeira delas pedia a inclusão de um novo artigo 15 que estabelecesse cota de programação de 20% de conteúdo nacional, dos quais 10% deveriam ser independentes. A segunda, exigia cotas também para o empacotamento: 50% de conteúdo nacional, sendo que 10% deveriam ser independentes. Por fim foi solicitada a manutenção do artigo 212 da Lei Geral de Telecomunicações, que transfere à Anatel as competências que eram atribuídas ao Executivo para regular a televisão a cabo. O artigo 27 do substitutivo anterior revogava aquele artigo da LGT, no entanto, mediante seu parágrafo primeiro, ficavam mantidas as atuais outorgas dos serviços, deixando as empresas de TV a cabo livres de regulação, criando um vácuo legal para o serviço. Além disso, o disposto no parágrafo segundo não resolvia a situação, já que não assegurava a transferência das competências atribuídas à Anatel. Por fim, o artigo 28 da referida lei dá ao Executivo o poder para aprovar a transferência direta do direito de execução e exploração do serviço de televisão a cabo a outra entidade, atribuição esta também não transferida à Anatel no texto do parágrafo em questão.

Assim, motivado pela necessidade de aprovar o PL, mais do que convencido da necessidade das modificações solicitadas, o relator Wellignton Fagundes acatou as emendas e modificou o projeto, deixando-o pronto para ser repassado ao deputado Jorge Bittar.

As exigências do parlamentar João Maia causaram estranheza ao plenário. O burburinho sobre as novas restrições as tratava quase como absurdas e incapazes de serem mantidas, mas também necessárias para deixar aquela Comissão.

De acordo com relator da CDEIC, aquele era o momento de enfrentar os embates quaisquer que fossem, para a aprovação do projeto. Pela necessidade do mercado e pelo tempo que o PL já tinha de tramitação, era o momento ideal de aprovar "porque os setores envolvidos já chegaram à conclusão que tem que abrir o mercado". Fagundes considera ruim o atual serviço de TV por assinatura e afirma ter trabalhado para abertura de oportunidade de produção.

Nesse caso, quando questionado sobre a ausência de dispositivo que tratasse de fomento ao conteúdo no projeto de lei, ele afirmou que esse é um ponto que já havia sido debatido com Bittar e seria apreciado na Comissão de Ciência e Tecnologia, que tem

competência para tal. Além desse ponto, a cobrança ou não das radiodifusoras para distribuição do *must carry* é outra questão a ser avaliado pela CCTCI. (informação verbal) [61].

A PROMETIDA TRAMITAÇÃO NA CCTCI

O deputado Jorge Bittar, relator do PL 29 na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, confirmou sua participação nas negociações do projeto na CDEIC. De acordo com ele, o esforço conjunto da Casa é para que a matéria seja mesmo terminativa. Bittar também afirmou que participou da elaboração do apensado 332 e não assinou para ser relator na Comissão de que faz parte. (informação verbal) [62].

Em entrevista concedida a este trabalho, Bittar fez um panorama geral de como deverá ser tratado o projeto de lei a partir de agora.

> A gente trabalha com alguns conceitos importantes: primeiro, o conceito da neutralidade tecnológica. É importante que o serviço não esteja direcionado pra esta ou aquela rede. [...] Então é idéia é revogar a Lei do Cabo e substituí-la por um marco legal em que, separando o audiovisual da distribuição, distribuição é telecomunicações, então a telecomunicações já tem uma lei no país que é a LGT, então tudo aquilo passa a ser regido pela LGT e eu faço um novo marco regulatório para o audiovisual e cuido das regras. Quem regula telecomunicações é Anatel, quem regula o audiovisual é a Ancine. Inclusive a convergência provoca também a aproximação entre dois agentes reguladores e haverá sempre uma intersecção entre os dois que precisarão de ações coordenadas e com um terceiro agente que é o Cade, que cuida da concentração, da competição econômica, do zelo pela defesa da economia. Então é isso que nós estamos fazendo. O desenho do projeto tá sendo desenvolvido dessa forma. (informação verbal) [63].

Além disso, o parlamentar afirma categoricamente que no Brasil não há nenhum impedimento econômico para que a TV por assinatura não se desenvolva. Para tal baseia-se em alguns dados econômicos comparativos entre países, sobretudo da América Latina, como PIB per capita e penetração de telefonia por domicílio.

Para ele a baixa renda da população não é empecilho suficientemente forte, sobretudo com a possibilidade de abertura do mercado capaz de criar um novo ciclo: mais empresas oferecendo o serviço, preços conseqüentemente mais competitivos, crescimento do número de assinantes, custo de produção diluído por um número maior de assinantes, mais produção, mais empregos, mais renda, etc.

---

[61] Informação em entrevista à pesquisadora, em Brasília, em 21 de novembro de 2007.
[62] Informação fornecida por Jorge Bittar em entrevista à pesquisadora, em Brasília, em 22 de novembro de 2007.
[63] Idem.

Sobre o *must carry* a briga é outra. O relator anterior colocou que pode haver o carregamento dos canais, no entanto eventualmente pode-se cobrar por eles. Bittar pretende analisar isso melhor, mas sua proposta inicial era da manutenção da lei como está na Lei do Cabo, já que nenhuma operadora oferece só canais da TV generalista, o que seria uma proteção quase desnecessária à radiodifusão.

A questão das cotas também será revista. O parlamentar conta que cotas na produção, programação e nos pacotes já estavam previstas no seu projeto inicial, o que será modificado será, principalmente, pela introdução do conceito de produção qualificada, para distinguir o documentário ou o filme, por exemplo, de um programa de auditório. As cotas serão direcionadas a isso, de forma que seu conteúdo enriqueça a produção nacional e até aquela recebida de canais estrangeiros. A proposta é audaciosa:

> Aqui na programação eu vou dizer o seguinte, do meu ponto de vista, em todos os canais os canais deverá haver um conteúdo mínimo de programação nacional e, sobretudo, um conteúdo mínimo de programação qualificada nacional. O que significa isso? Um canal, vamos pegar uma situação extrema, um canal só de filmes como o Telecine e o HBO. O HBO é feito lá fora, mas eu vou querer X%, tipo 10% do HBO sendo de produção nacional. Então eu vou obrigar os produtores internacionais a desenvolverem produções aqui, aqui no Brasil também, porque eu imagino que vai ser um mercado atrativo pra eles e eu quero botar conteúdo, porque quando eu entro aqui num canal tipo o HBO, eu tô gerando a possibilidade também no produzido ir pro exterior, tem essa possibilidade. Eu estou de olho no mercado nacional e internacional. Eu vou colocar, evidentemente, uma margem pequena também, porque eu não tenho hoje nem volume de produção pra atender uma demanda desse tipo. (informação verbal)[64].

O fomento à produção independente também deverá entrar no substitutivo elaborado por Bittar. Está se criando uma nova linha de fomento de apoio à produção nacional, direcionando melhor uma parte maior do Fistel e de maneira mais consistente do ponto de vista jurídico. Este fomento deve ser dominantemente direcionado à produção independente, mas não restrito àquela destinada à televisão paga.

O relator também promete revisão para a questão da propriedade cruzada e da forma como será feita a migração das concessionárias de hoje para o serviço de autorização. Depois de aprovada na CCTCI o PL deve seguir para Comissão de Constituição e Justiça, depois, caso aprovada com consenso, segue para ser votada o Senado.

[64] Informação fornecida por Jorge Bittar em entrevista à pesquisadora, em Brasília, em 22 de novembro de 2007.

6.4.1.6 O Primeiro Substitutivo da CCTCI

Como dito anteriormente, no dia 7 de dezembro de 2007 foi tornado público o primeiro substitutivo do relator Jorge Bittar. Esse texto, no entanto, não foi discutido com a sociedade, foi somente apresentado. Dentre as mudanças oferecidas por ele, aqui são descritas algumas consideradas essenciais.

A primeira delas está no nome do serviço, que de "comunicação audiovisual eletrônica por assinatura" passa a se chamar "comunicação audiovisual social eletrônica de acesso condicionado", para que não haja confusão com o Serviço Especial de TV por Assinatura, o UHF codificado.

Outra, mais substantiva, determina que as novas regras não valem para Internet e fica apenas sua restrição no que diz respeito a radiodifusão.

Uma das propostas mais polêmicas deste substitutivo trata da exclusividade de programação. Assim como prometeu, Bittar torna possível que alguns conteúdos sejam classificados pela Ancine, no entanto, o órgão só poderá começar a classificar os conteúdos dois anos após a aprovação da lei.

Aprofundando-se na questão das cotas, Bittar oferece um método sofisticado que institui percentuais mínimos nos três elos da cadeia mercadológica da televisão paga. As cotas são as seguintes: 10% do conteúdo deve ter origem em produtora nacional independente; 30% do pacote deve ser composto por canais que veiculem 50% de conteúdo nacional em suas programações e 25% de conteúdo independente; e 50% dos pacotes devem ser produzidos por programadoras brasileiras, sendo que 30% desse montante devem vir de programadora independente.

Ainda no que diz respeito às cotas, foram criadas definições, como a citada acima, que geram ressalvas no entendimento da aplicação dos percentuais. Para programação passa a valer o conceito de espaço qualificado, que atinge os canais de conteúdos de teledramaturgia, incluindo filmes, seriados e programas de auditório. A regra para descobrir se um canal entra na definição de espaço qualificado está num cálculo: o programador deve observar se a maior parte do tempo da programação é dedicada aos conteúdos de teledramaturgia ou os da lista de exclusão (programas jornalísticos, religiosos, políticos manifestações e eventos esportivos, concursos, publicidade, televendas e propaganda política). Se a maioria for para o primeiro, aplica-se a cota; caso contrário, não há necessidade de veiculação mínima de conteúdo nacional. Também ficam fora das cotas os canais abertos e os de acesso público.

O novo texto também reforma a LGT e a MP que criou a Ancine, dando mais clareza às atividades que cabem ao órgão regulador do audiovisual e às atividades da Anatel.

A questão do *must-carry* também é revista como prometida. Ficou nele definido que o sinal das geradoras seja distribuído gratuitamente, a não ser por motivo justificado e notificação judicial.

Ainda no que interessa aos serviços de cabodifusão, no capítulo que trata das definições, são feitas várias alterações. Primeiro, o conceito de conteúdo nacional, antes bastante amplo, agora passa a atender a regras estabelecidas pela MP 2.228/01. Outra novidade é a que cria as modalidades linear e não-linear de organização de conteúdos audiovisuais eletrônicos. Na primeira o conteúdo é distribuído linearmente no tempo e, na segunda, é demandado pelo assinante.

Por fim, altera-se o conceito de produção independente. Para que uma produtora seja considerada independente, ela não pode ter mais do que 20% de seu capital votante controlado por seus clientes, não pode comercializar com uma mesma programadora de TV mais de 50% de sua produção; e precisa deter titularidade dos direitos de difusão de suas obras.

De forma geral, esse novo substitutivo amplia a possibilidade de participação das teles nas empresas de programação e produção. Ao contrário da interpretação dada no texto anterior pelo deputado Wellington Fagundes, o novo relator entendeu não haver necessidade de grandes impedimentos à entrada do capital das empresas de telefonia. Dessa forma, passou para 50% (antes 30%) a participação máxima das empresas telefônicas no capital de produtoras e programadoras.

Foi incluída também uma restrição específica para a participação de parlamentares ou pessoas no gozo de foro especial na direção das empresas de programação e empacotamento de canais.

Esse texto final também deixa de lado as restrições impostas às empresas do STFC e do SMP para aquisição de conteúdos nacionais. Na prática, as empresas passam agora a ter impedimentos somente na aquisição e financiamento com exclusividade de eventos nacionais.

O POSICIONAMENTO DOS INTERESSADOS

FNDC

Diferentemente do processo de negociação legal ocorrido até 1995, na elaboração deste novo marco regulatório observa-se a ausência de entidades representantes da sociedade

civil. A respeito, o deputado Jorge Bittar se defende, relembrando uma audiência pública por ele realizada em que esteve presente o Coletivo Intervozes[65], mas fica claro que sua "atuação" limitou-se a esse episódio.

É interessante observar que nem o Fórum Nacional pela Democratização das Comunicações, tão atuante anteriormente, tem dedicado qualquer esforço aparente de negociação. O atual presidente da entidade e representante de Fenaj, Celso Augusto Schröder, tem uma resposta simples e frustrante para tal: "Porque não temos pernas nesse momento". O que acontece é que atualmente o FNDC tem dedicado todos os seus esforços na organização de uma Conferência Nacional que deve discutir os rumos gerais das comunicações no Brasil.

Schröder confessa que se o idealizador do Fórum e principal articulador dos processos de discussões anteriores a 95, Daniel Herz, estivesse vivo, tudo seria diferente. Na verdade, quando Daniel Herz adoeceu e chegava aos seus últimos momentos (2004 e 2005), estava retomando a Lei do Cabo para negociação com os empresários que haviam ficado numa situação desfavorável. Ele tentava demonstrar que a universalização do serviço era importante, tanto para democracia quanto para qualidade da comunicação e que era a única saída para a recuperação do segmento. No entanto, Schröder conta que a digitalização e a forma como o governo se conduz a partir de FHC, reagenda o debate; além disso, considerando a previsão de Herz sobre a mudança de paradigma decorrente da digitalização, consome os esforços antes direcionados à cabodifusão.

> No debate da TV digital ficou claro que o destino da cabodifusão tava traçado. Por quê? Porque o governo anuncia a digitalização a partir da TV aberta, não traz pro debate a TV a cabo. E aí foi o último momento nosso de tensão para que o cabo voltasse a ser debatido porque era uma infra-estrutura existente e que deveria ser incorporada. O governo não faz porque na definição maluca de diferenças que nós temos de comunicação e telecomunicações cabodifusão é telecomunicações. O que é um absurdo, já que o conteúdo que ela tem é de comunicação social e ela não está regulamentada pela lei da comunicação social. Tá certo, eles não produzem conteúdo, mas transmite conteúdo e esta relação precisava ser modificada. (informação verbal)[66].

O professor reafirma que hoje, mesmo com o PL 29, o debate continua sendo agendado pela radiodifusão, tanto que a exclusão da televisão a cabo dentro do projeto do

[65] O Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social – é uma organização de luta pelo direito à comunicação e pela elaboração democrática de políticas de comunicação. Atualmente tem três grandes objetivos de atuação: formular, difundir e disputar um sistema público integrado de comunicação para o Brasil; dedicar esforços para construção de um movimento de base em defesa do direito à comunicação; e ampliar o diálogo permanente com outros movimentos sociais e grupos organizados da sociedade.

[66] Informação fornecida por Celso Augusto Schröder em entrevista à pesquisadora, em Brasília, em 23 de novembro de 2007.

Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD) era uma pressão dos radiodifusores, considerada pelo entrevistado uma miopia para todo o negócio.

Sobre o PL 29 o Fórum ainda não tem um posicionamento oficial, mas constata que o projeto não é satisfatório ante a última modificação. A defesa dos legisladores dizendo que o novo marco amplia a Lei 8.977, no sentido de abranger todas as tecnologias, não é considerada suficiente. O presidente do Fórum acredita na necessidade de uma nova definição de comunicação. Além disso, Schröder conta que foi tentado um contato com os parlamentares, mas que a entidade não foi bem recebida.

> Nós já marcamos audiências, não fomos chamados, sinalizamos várias vezes nossa disposição de participar. Com o peso que tem, enfim, com a tradição que o FNDC teve na origem dessa lei, nós vamos tomar uma posição agora dependendo de como for encaminhada. Nós vamos nos posicionar nacionalmente, assim como nos posicionamos em relação a TV pública. Um princípio que nos parece indispensável, ou seja, irredutível, é que não tem sentido acabar com a lei se ela não for amplificada. Pra nós só tem sentido se essa lei for amplificada. (informação verbal)[67].

A atuação prometida deve se concretizar, de maneira bem discreta, na CCTCI. O FNDC que está tentando formular um documento que dialogue com a questão e, ao mesmo tempo, não seja incoerente com a sua proposta de discussão mais ampla a ser realizada na Conferência Nacional.

Sobre as cotas é manifestada a sua defesa, porém com algumas mudanças ainda a serem mais bem estudadas e definidas. Sobre o capital estrangeiro a defesa não é por um número limite, mas por uma regulamentação clara e submetida a rigorosos mecanismos de controle público.

Já o fim da propriedade cruzada é vista como “um desejo, uma obrigação”.

> O que nós temos que fazer é produzir um grande acordo, ou seja, pensar em mecanismos que não vulnerizem demais a radiodifusão do ponto de vista da sua relação de concorrência com as teles, é uma ingenuidade nossa imaginar que isto é benéfico, simplesmente é benéfico porque é benéfico o que as teles nos trazem, é a capacidade tecnológica delas, é a convergência embutida na sua existência (informação verbal)[68].

[67] Informação fornecida em entrevista à autora, em Brasília, em 23 de novembro de 2007.
[68] Informação fornecida por Celso Augusto Schröder em entrevista à pesquisadora, em Brasília, em 23 de novembro de 2007

ABTA

Como grande interessada, representante de uma classe, a Associação Brasileira de TV por Assinatura tem estado presente em todas as discussões e negociações para elaboração do novo marco regulatório. Seu posicionamento é de abertura do mercado com algumas ressalvas capazes de garantir estabilidade às operadoras atuais.

> A ABTA desde sempre se colocou em favor da abertura do capital estrangeiro porque o investimento necessário pra infra-estrutura, pra redes de cabos, é muito pesado e nós não temos no país recursos pra investir nisso, que é fundamental. [...] Então pra construir infra-estrutura é bem vindo venha da onde vier, não tem que ter carimbo da onde vem porque vai ficar no país. (informação verbal)[69].

Nessas negociações, a bandeira da Associação é que tem que estar presente nesse novo mercado um modelo competitivo, para evitar a criação de monopólios na área de telecomunicações. Reivindica-se, a exemplo de outros países, que as televisões por assinatura tenham mais espaço para se expandir e logo depois disso seja liberado o mercado para todos os interessados, ou seja, que as operadoras de televisão paga estejam em condições iguais de competição com as teles.

Sobre as cotas, a posição é contrária

> Quando se fala em cota se esquece que nós estamos falando de um serviço pago, de um serviço privado. Então ao estabelecer uma cota eu estou invadindo primeiro, a liberdade de quem está oferecendo esse serviço, mas pior do que isso, você está invadindo a liberdade de quem compra esse serviço.
> No sentido de que, por exemplo, eu quero ter os meus canais alemão, japonês, italiano e o que for. Eu quero ter a minha HBO porque eu quero ver aquele conteúdo pagando por isso. Agora você exigir que a HBO tenha uma cota de conteúdo nacional? Vamos criar outros canais com conteúdo nacional, mas pra isso é preciso ter fomento, estímulo à criação de conteúdo audiovisual brasileiro. (informação verbal)[70].

Como se essa arbitrariedade não fosse suficiente, ainda há a obviedade que mesmo que se estabelecendo cotas, não será por causa delas que os produtores vão conseguir financiar mais conteúdo nacional. Isso só se dá através da elaboração de uma política completamente independente.

---

[69] Informação fornecida por Alexandre Annenberg em entrevista à pesquisadora, em São Paulo, em 27 de novembro de 2007.
[70] Informação fornecida por Alexandre Annenberg em entrevista à pesquisadora, em São Paulo, em 27 de novembro de 2007.

Outra sugestão apresentada, aí já com a entidade cedendo de alguma forma, diz respeito à entrada imediata das teles no mercado, porém nos municípios onde não haja televisão a cabo. Nas cidades em que o sistema já existe, que se deixe terminar os contratos originais. Se mesmo assim a exigência for de entrada indiscriminada, que elas cedam um pouco e o façam, mas não na sua área de concessão.

Apesar de bem posicionada e ouvida pelos legisladores, a ABTA não tem sido suficientemente escutada. Isso pode ser observado nos substitutivos apresentados, em que não consta sequer uma reivindicação da Associação. Para a próxima Comissão, a intenção é persistir. A principal exigência recairá sobre as regras de transição, mas a contestação da proposta de cota também deve ser fortemente combatida.

NET

Mesmo representada pela ABTA, a Net Serviços também esteve presencialmente nas negociações do PL 29, isso porque a ABTA representa somente o consenso entre seus associados e a Net tem outras posições que julga importantes serem defendidas pessoalmente.

Rodrigo Duclós, diretor da Net Serviços, foi quem comentou sobre a atuação da empresa nas negociações. O ponto básico da discussão é que o regulador deveria olhar para o mercado da banda larga que é o que está se desenvolvendo e onde a competição está se acirrando, sobretudo com as operadoras de cabo interferindo no negócio das teles. A Net defende que os três serviços oferecidos pela cabodifusão devem ser revistos e mais bem regulados. “A nossa posição é que tem que ter uma regulamentação assimétrica e deve existir uma simetria regulatória entre as tecnologias até que exista um nível de competição aceitável em telefonia e banda larga”. (informação verbal)[71].

A assimetria de hoje é que as teles não podem oferecer televisão, enquanto, do outro lado, as operadoras de cabo podem oferecer telefonia, o que para as concessionárias de telecomunicações é um privilégio concedido às operadoras.

> O que a gente acha é que eles querem entrar na TV porque nós entramos na banda larga e a telefonia é um monopólio, e com a velocidade que a gente tá ganhando no mercado isso vai deixar de ser monopólio pra ser um mercado competitivo. Na nossa opinião qual é a estratégia da tele? A tele viu que eles tinham um monopólio e agora tão tendo um trabalho e eles querem bloquear esse movimento. Daí pra isso eles entram no nosso core (a TV) e destroem o

[71] Informação fornecida por Rodrigo Duclós em entrevista à pesquisadora, em São Paulo, em 29 de novembro de 2007.

> valor, tira a capacidade da Net competir no core deles. É um argumento sofisticado, por isso é difícil de entender. (informação verbal)[72].

Assim, o "*claim regulatório*" da empresa é que, ao invés de olhar só para a questão do serviços, o regulador deveria pensar em competição de plataforma de infra-estrutura.

> Nesse caso nosso argumento é que existe uma plataforma capaz de entregar banda larga, TV e telefonia que é a plataforma de cabo; existe uma plataforma que é capaz de entregar com uma certa facilidade telefonia e banda larga – cabo trançado – e TV mais ou menos, e vê outros por aí, talvez wireless. Assim o regulador deveria promover a competição entre plataformas porque aí sim, eu vou tentar ser o mais competitivo em tudo, mas o que a gente tá dizendo é pra não deixar a tele entrar em TV até eu ter a capacidade de competir. (informação verbal)[73].

OI/ TELEMAR

Do outro lado da negociação está a Oi/ Telemar. As reivindicações da concessionária foram basicamente as mesmas do setor de telecomunicações em geral: isonomia de tratamento, revisão da Lei do Cabo e um único marco regulatório para os serviços de televisão por assinatura, em vez de duas ou três separadas por tecnologia.

Diferentemente do que tem acontecido com as operadoras de cabo essas reivindicações tem sido mais bem atendidas, mas a Oi afirma continuar nas negociações até a lei ser totalmente aprovada.

Por parte da referida empresa e do setor, as negociações já acontecem há três anos, mas só agora o cenário mostrou-se mais receptivo a todas as mudanças. O consultor de relações institucionais da Oi e participante ativo do processo, Custódio Toscano Costa, ainda acrescentou que tem sido uma negociação bastante difícil face ao jogo de interesses e à atuação dos grupos de pressão trabalhando em sentidos opostos. (informação verbal)[74].

Sobre a restrição à participação das teles no conteúdo o consultor não demonstrou qualquer insatisfação.

> Uma coisa que dá pra te dizer, e a gente vem dizendo isso há muito tempo, a gente Oi, é que por mais que a gente tivesse interesse ou competência pra

[72] Informação fornecida por Rodrigo Duclós em entrevista à pesquisadora, em São Paulo, em 29 de novembro de 2007.
[73] Idem.
[74] Informação fornecida por Custódio Toscano Costa em entrevista à pesquisadora, em Brasília, em 22 de novembro de 2007.

> fazer isso hoje demandaria muito recurso financeiro. Esse não é o nosso *core bussiness* agora e acho que não vai ser por um bom tempo porque as empresas vão se especializando, os negócios vão se aprimorando e é bem provável que a gente continue sempre buscando quem já tem expertise, quem já tem excelência. Agora eu não posso te falar em relação ao futuro, mas eu te diria que em termos de presente é um negócio muito caro, demanda muito investimento e muito *know how*, ou seja, muito difícil. No nosso caso não, tá descartado. (informação verbal).[75].

6.5 CONCLUSÕES

O professor Murilo Ramos, atuante na negociação que gerou a Lei do Cabo em 1995 e especialista em políticas de comunicação, também tem participado desse processo do PL 29 como consultor. Ciente de todas as modificações, ele afirma que aconselhou o deputado Jorge Bittar a não fazer uma lei geral ou de conteúdo. Ramos ressalta que é o momento de organizar o marco regulatório da TV por assinatura. (informação verbal)[76].

Sobre as modificações finais na CDEIC, o professor constata uma atitude tática e faz uma denúncia:

> Eu só posso entender a atitude das concessionárias uma atitude tática, pra tirar dessa Comissão de Desenvolvimento e vai lá pra Ciência e Tecnologia. Porque o seguinte, a Globo conseguiu o que queria, ela, pra você ter uma idéia, nem a Ancine concorda com o que foi feito porque restringiu; nem co-produção, nem apoiar produção independente as concessionárias vão poder fazer, porque produção só. O que está dito ali, o acordo foi fechado, eu tenho o arquivo aqui no Word e tá aí "FAL", Francisco Araújo Lima, é o lobista da Globo que escreveu o projeto de lei e aí esse negócio do computador entrega, e aí quando eu abri eu fui lá assim na propriedade e olhei "fal", Francisco Araújo Lima, é o Chico Araújo Lima, enfim, foi no computador dele que a Globo escreveu esse projeto, essas emendas aqui pro Wellington Fagundes. Então o que aconteceu hoje foi, justamente aí volta essa questão de poder da Globo, da capacidade que a Globo tem de assegurar seus interesses. Então nem a Ancine, as definições de conteúdo nacional, programador, produtor nacional, tudo isso são mais restritivas nesse projeto de lei do que na MP, porque a Ancine quer dinamizar, porque quanto mais investimento tiver em produção melhor e a Globo não, quer dizer: não, deixa que só eu posso fazer. (informação verbal)[77].

Com base nessa informação, é importante retornar à declaração do relator Wellington Fagundes que afirmou não tratar com a radiodifusão o futuro da TV paga. Essa divergência

---

[75] Informação fornecida por Custódio Toscano Costa em entrevista à pesquisadora, em Brasília, em 22 de novembro de 2007.
[76] Informação fornecida por Murilo Ramos em entrevista à pesquisadora, em Brasília, em 22 de novembro de 2007.
[77] Informação fornecida por Murilo Ramos em entrevista à pesquisadora, em Brasília, em 22 de novembro de 2007.

aponta para o já conhecido hábito de negociações secretas e bem articuladas que domina o setor ao qual incumbe a elaboração de políticas públicas de comunicação.

É fato que a inclusão de última hora dos pontos já citados causou estranheza e desagradou a muitos, mas tudo isso deverá ser revisto na Comissão seguinte. Nela o relator já afirmou que pretende também limitar a veiculação de publicidade nos canais de televisão por assinatura.

Um dos insatisfeitos com as mudanças foi a Associação Brasileira de TV por Assinatura, tanto que lançou no dia 4 de dezembro de 2007 uma ampla campanha intitulada "Liberdade na TV", com o objetivo de barrar qualquer possibilidade de aprovação do PL 29, no qual ficou prevista a imposição de cotas de conteúdo na programação e no empacotamento. Entre as ações planejadas estão a exibição de um filme nos canais pagos e a criação de um *hotsite*, www.liberdadenatv.com.br, com detalhes da campanha e implicações que o projeto pode ter, caso seja aprovado (FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO, 2007d).

O Projeto de Lei 29 também cria um paradoxo em relação à presença do Estado no setor. Isso acontece porque de acordo com a Constituição, artigo 21, é permitido que a União explore o serviço de telecomunicações, diretamente ou através de concessão, além dos serviços de radiodifusão. Atualmente a União está no bloco de controle da Telemar, via BNDES, sem falar que aquela empresa é a principal acionista da Empresa Brasil de Comunicação, que gere e administra a TV Brasil. O problema reside no último substitutivo através do qual ficou determinado que empresas de radiodifusão, programação ou produção de conteúdos não podem, direta ou indiretamente, ou através de seus controladores, deter maioria simples em empresas concessionárias de telecomunicações. Essas concessionárias também não podem de maneira alguma deter participação superior a 30% em empresas de radiodifusão, produção ou programação. É fato também que a União não precisa de concessão para explorar serviço de telecomunicação ou radiodifusão, mas a interpretação sobre as implicações dessas regras previstas até agora ainda precisa ser feita e, por enquanto, nenhum legislador se arriscou a comentar o impasse. (FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO, 2007d).

As modificações apresentadas no substitutivo do deputado Jorge Bittar trazem novas questões a serem analisadas. A sofisticação da questão das cotas, a abertura às teles e a insistência em não atender às reivindicações das operadoras de cabo demonstram um forte jogo de interesses por parte dos que tem maior poder de fogo. Se a radiodifusão sempre comandou, a portas fechadas, a elaboração das políticas de comunicação, agora ela ganha um

competidor à altura: as concessionárias de telecomunicações. A forma como as negociações vão caminhar daqui em diante é incerta, mas ao que tudo indica a guerra deve ser vencida por esse novo *player*, mesmo sem saber quando pode se dar o final.

No fim deste caso, de acordo com noticiário (FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO, 2007b), há ainda quem aposte na possibilidade de o deputado Jorge Bittar não acelerar o processo e aguardar a chegada do PL 280/2007 na Câmara. O projeto, de autoria do senador Flexa Ribeiro (PSDB-PA), ainda está em fase de discussão nas Comissões do Senado, mas trata basicamente do mesmo assunto, de modo que em algum momento a tramitação dos dois terá que ser coordenada.

Assim, 2008 vai se tornando mais um importante ano para a história da cabodifusão e das telecomunicações no Brasil. Além das discussões sobre o PL 29, outro fato imprimiu um caráter mais convergente ao momento atual. A Net, maior operadora de cabo, estreou seu sinal de alta definição simultaneamente à TV aberta no dia 2 de dezembro de 2007.

De acordo com o diretor da Net Serviços, a iniciativa faz parte de uma estratégia de ataque, adotada em vários níveis pela Net desde 2006. Especificamente no caso da alta definição, ele afirma que pode ter sido uma estratégia precipitada, mas necessária devido ao cronograma de lançamento da TV digital terrestre.

> Assim a gente lança uma caixinha que é DVR + HDTV, ela custa assim 800 reais de adesão. Assim o consumidor vai ter duas opções: ele pode dar 1000 reais pela caixa Sony para pegar os canais abertos na TV dele e quando ele quiser ver a Net ele vai ter que mexer na TV pra fazer as modificações pra outra caixa ou ele pode ligar pra gente e solicitar essa caixa nova, e ele paga 800 reais de adesão e nós instalamos uma caixa e essa caixa vai entregar a programação em HDTV. (informação verbal)[78].

O mesmo diretor ainda acrescenta que a quantidade de conteúdo brasileiro em alta definição é muito pouca e seu aumento deverá se dar em um processo demorado. A dificuldade reside no alto custo da distribuição de conteúdo em alta definição, ante uma receita zero, além disso, ninguém quer pagar mais por qualidade de definição.

Nesta fase da periodização, a definição dos agentes torna-se um pouco mais complexa, devido às grandes oscilações do mercado. Considerado os embates na regulação do PL 29 como mais importante movimento do setor neste período, encontram-se a seguir detalhados.

[78] Informação fornecida por Rodrigo Duclós em entrevista à pesquisadora, em São Paulo, em 29 de novembro de 2007

1) Agentes políticos

- (órgãos) ligados ao governo:

+ Anatel, como ator público burocrático

+ Ancine, como ator público burocrático

+ Em caso especial, os autores dos projetos de lei: deputados Paulo Bornhausen; Nelson Marquezelli; Walter Pinheiro e Paulo Teixeira; e João Maia, como atores públicos parlamentares.

+ Em caso especial, os relatores das diferentes Comissões: deputados Wellington Fagundes e Jorge Bittar, também como atores públicos parlamentares.

Interesse: Nesse caso, provavelmente mais que em qualquer outro, são diversos os interesses existentes. Como já foram detalhados no decorrer deste capítulo, aqui só fica essa observação.

- sociedade civil representada: nenhuma entidade representante da sociedade civil tem feito parte das discussões ou apresentado sequer um posicionamento oficial.

- empresariado:

+ ABTA, como agente social privado, representando os interesses de suas operadoras afiliadas

+ Brasil Telecom

+ Claro

+ Grupo Abril

+ Net

+ Oi/Telemar

+ Telefonica

Interesse: Neste caso, os interesses também são bastante divergentes e suas especificações constam no corpo do texto referente à fase.

2) Agentes econômicos

- Todo o empresariado citado como agente político

- Estado: representado pelas Casas legislativas e os parlamentares regulando o setor

A partir do ano 2000, uma relativa estabilidade política fez com que pouco se modificasse a estrutura política do mercado brasileiro de cabodifusão. Excluindo-se o regulamento do serviço de valor adicionado, até meses atrás nada mais trouxe qualquer destaque para o setor.

As dificuldades econômicas iniciais, no geral, devem-se em grande parte à própria realidade brasileira e ao momento em que a tecnologia chegou ao Brasil. Apesar da potencial vantagem pelo atraso com que chegou ao país, ela também pode ser considerada um desafio, já que a TV paga e conseqüentemente a cabodifusão tiveram que competir com outros serviços de tecnologia às expensas dos clientes. Isso porque de fato os produtos podem concorrer por três diferentes abordagens: categorização, aplicabilidade e relevância.

Na primeira, consideram-se concorrentes os produtos semelhantes. Na segunda, o conceito é expandido a partir da sua utilização. Por último, o conceito vale para produtos que exigem desembolso significativo em relação ao dinheiro disponível para consumo. Neste caso, além das características do produto e de sua aplicabilidade, pesa a importância relativa no universo de desejos e necessidades do consumidor. Como o poder aquisitivo é baixo, ele precisa fazer escolhas, considerando a relação custo/benefício

De acordo com Flávio Ferrari (2002, p. 18),

> Se avaliarmos a curva de crescimento da TV paga, encontraremos uma curiosa correlação com o início da explosão da telefonia celular, da telefonia fixa e da Internet com sua 'estagnação'. Sem muito esforço, podemos argumentar que a TV paga, celular e Internet encontram-se sob o guarda-chuva da conectividade (ou mesmo do status de modernidade).

Porém tal atraso da regulamentação foi considerado por muitos autores e especialistas uma enorme vantagem e uma grande possibilidade de aprovação de uma legislação moderna e abrangente, que tratasse de todas as tecnologias desenvolvidas de uma única vez, principalmente porque a tecnologia chegou aqui num momento de convergência com as telecomunicações, a informática e as mídias de entretenimento. Não foi bem o que aconteceu.

Em todo este longo e conturbado processo de discussão política e estruturação econômica, o que mais se estranhou foi a apreciação inicial sobre a discussão da cabodifusão e a regulamentação final considerando somente a televisão a cabo.

Na verdade, o próprio Daniel Herz, em 1999, em depoimento a Valdir Aparecido Boffetti, afirmou que a Lei do Cabo acabou tendo pouca importância e se mostrando uma

"excrescência sem o menor significado", que poderia ter caminhado por um modelo mais flexível e mais adaptável.

Enfim, ela foi regulada dentro de uma lógica de desregulamentação.

> Pois a idéia era facilitar a atuação do particular e não exercer um real controle do público sobre o privado. Há uma multiplicidade de vinculações e interpenetração de interesses entre o Estado e empresários que só são redimensionados pela configuração atual da globalização, mas não extintos, pois tal ligação, identificada já na inauguração da industrialização nacional, nos anos 30, integra o ente estatal, remontando à sua origem. Dominado pelas elites, o Estado, no capitalismo, ao legislar – ou decidir em geral – em benefício do poder econômico, está atuando no senso da lógica do sistema, evidentemente de proteção e tutela do detentor do capital .
> [...]
> A Lei do Cabo teve a especificidade de ser elaborada num momento de maior permeabilidade à participação da sociedade, não por interesse dos governantes, mas pelo contexto pós-eleição do primeiro presidente da República eleito pelo voto direto depois de quase 30 anos, ainda marcado pelos ares participacionistas legados pelo processo constituinte. Avanços como o consubstanciado na Lei do Cabo e em outros dispositivos esporádicos verificam-se porque a dominação do Estado pelas elites econômicas não é uma relação direta e isolada. As decisões políticas devem buscar incorporar anseios de outros grupamentos, para que a hegemonia seja construída, sendo ela indispensável para a obtenção do consenso. (BRITTOS, 1999, p.89).

Apesar de aparentemente defasada, considerando as novidades tecnológicas que urgem a todo o momento, o cabo é uma tecnologia em alta. Nos Estados Unidos, por exemplo, o mercado de acesso à Internet é dominado pelas operadoras deste serviço. (informação verbal)[79]. Além disso, de acordo com a Anatel, essa área de comunicação de massa detém "a fatia nobre do bolo das telecomunicações que é banda. Largura de faixa".

> Se você tem largura de banda você tem toda possibilidade de prestar o melhor serviço de telecomunicações possível e aqui estão as maiores larguras de faixa existentes. [...] então a gente tem na nossa área muita banda e o cabo é a mais pródiga delas, que tem as redes mais modernas, HFC, que usa fibra e cobre. (informação verbal)[80].

Além das boas possibilidades tecnológicas a movimentar o setor, a abertura do mercado sinalizada pelas movimentações legais dá novamente sinais de otimismo.

> Eu acho que se as concessionárias entrarem fundo nesse mercado elas vão ampliar isso. Eu acho que isso pode dobrar aí em cinco anos. (...) Eu acho que

[79] Informação fornecida por Murilo Ramos em entrevista à pesquisadora, em Brasília, em 22 de novembro de 2007.
[80] Informação fornecida por Marconi Thomaz de Souza Maya em entrevista à pesquisadora, em Brasília, em 21 de novembro de 2007.

> há uma tendência de ampliação desse serviço, mas é cedo ainda porque não se sabe de fato com que força as teles vão entrar nesse mercado. Segundo: qual é a capacidade que a população vai ter de querer receber o serviço ou se elas vão ficar satisfeitas com a TV aberta digitalizada. Eu acho que sim, de novo, você tem uma nebulosa grande. (informação verbal)[81].

Este último período, caracterizado e discutido nesta periodização, fica sem final marcado, mas com grandes possibilidades de resolução em curto prazo. Como feito nas delimitações anteriores, esta fase deve dar lugar a uma nova no momento em que se estabelecer um novo, e já em fervente discussão, marco regulatório. O cenário está em crise e o debate em processo, o colapso e o estabelecimento de novos padrões é certo.

[81] Informação fornecida por Murilo Ramos em entrevista à pesquisadora, em Brasília, em 22 de novembro de 2007.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os acontecimentos através do tempo levam à mudança direcional chamada História e histórias. Daqueles as significações são fundamentais, assim como seguir seu desenrolar pré-determinado, utilizando o próprio tempo como ferramenta metodológica. Com o uso desse instrumento, recorreu-se ao seu repositório de precedentes e ao presente, na tentativa de desvendar e apresentar a mudança direcional da cabodifusão brasileira. Além da já citada ferramenta, a construção desta seqüência de fatos fez uso de um modelo analítico, formulado exclusivamente por e para esta pesquisa. Seguindo a trama dentro dos acontecimentos, e de cada acontecimento, foram identificados movimentos políticos, sociais e econômicos, constituindo fatos sociais totais para seu melhor enquadramento na trama.

Foi preciso "aprender do próprio produto a ser decifrado e ler o encadeamento dos atos produtores". (CERTEAU, 2006, p.23). Neste aprendizado, exatamente devido aos atos produtores, foram estruturadas circunstâncias dos acontecimentos que levaram à periodização e geraram os outros capítulos deste trabalho.

O produto a que Certeau se refere é aqui objeto da pesquisa e os seus atos produtores são os acontecimentos que levaram ao seu desenvolvimento. Por isso, para compreensão deste objeto, tal como se encontra, foi necessária a mobilização da história específica desta tecnologia e das histórias que fizeram – e fazem – parte da sua conjuntura. O saldo desta busca pela História são conclusões não somente acerca do resultado do grande objetivo da dissertação, mas também sobre o contexto em que surgiu a cabodifusão, sobre o modelo de negócio adotado no país e a respeito da sua relação com o Estado.

O contexto histórico em que surge e se desenvolve a tecnologia aqui estudada é de ocorrências que circundam não só a cabodifusão, mas também a reformulação das telecomunicações e uma série de fenômenos e inovações tecnológicas.

Toda agitação da contemporaneidade é também motivada pela elevação dos contatos políticos, econômicos e culturais a um nível planetário. As mudanças globais prepararam o pano de fundo para redefinição e ampliação do mercado de telecomunicações, que passava a ter novos paradigmas pela possibilidade da digitalização.

Motivado também por essa realidade, desde 1971, quando realmente começaram as discussões sobre a regulamentação da televisão paga, o que tem sido discutido é o modelo de negócio e a propriedade e controle da sua infra-estrutura. Não foi por casualidade que quem iniciou o debate foram os tradicionais agentes de formulação de políticas no país: o empresariado e o Estado. No caso, a representação da sociedade civil entrou somente por uma oportunidade até então inédita, motivada também pelo ambiente mais democrático que tomava conta de um país recém saído de um longo período de ditadura e, logo, por um governo neoliberal recém empossado.

A estrutura do mercado estava ligada basicamente a duas condições: (a) às formas que ele adotaria para oferecer o novo serviço; e (b) à maneira pela qual ele seria organizado para se configurar como área de reprodução de capital. Além disso, o desenvolvimento e adaptação à realidade brasileira estavam também condicionados à convergência tecnológica e à regulamentação do serviço pelo Estado.

Desde sempre a questão da infra-estrutura é uma grande batalha. Antes a disputa estava entre o monopólio estatal da Telebrás e as operadoras de cabo privadas que começavam a surgir. Agora, o embate se dá entre as operadoras de cabo e os novos *players,* que devem entrar neste segmento com a rediscussão do seu marco regulatório: as empresas de telecomunicações. Na legislação de 1995, a luta era para dar às redes de televisão a cabo o estatuto de rede pública, o que representou um enorme avanço conceitual diante do monopólio estatal. Sem o adjetivo estatal, a rixa de hoje se dá entre operadoras e teles pelo direito maior de controlar e explorar as redes.

A respeito da relação com o Estado, é preciso reconhecer que o empresariado exerce um papel crônico, privilegiado, na barganha junto aos formuladores de políticas públicas. Trata-se de um jogo em que o privilégio do poder econômico inevitavelmente garante influências assimétricas, mas, mesmo assim, na construção de qualquer hegemonia são deixadas brechas para outros agentes.

Parece que pelo menos nos casos observados por esta pesquisa, na formulação anterior a 95 e nesta presente de 2007, por mais que se tente criar alguma hegemonia no jogo empresarial de interesses, a interferência de diferentes agentes é necessária e respaldada pela ética, ao menos nas negociações que são tornadas públicas.

Como em todo resgate histórico, as leituras do passado foram inevitavelmente dirigidas pelo presente. Diante da necessidade de explorar e entender a totalidade histórica da cabodifusão em solo brasileiro, foram feitas investigações sobre essas realidades (de contexto, do modelo de negócio e da relação com o Estado) e conseqüentemente sua análise. Somente

depois de ponderados os acontecimentos, seus agentes e suas relações com a trama, foi possível dividir a mudança direcional em fases e traçar a periodização. Portanto, esse último exercício é conseqüência da análise do desenvolvimento histórico.

Essa conseqüência mostrou que baseado em marcos regulatórios pode-se distinguir quatros fases diferentes do desenvolvimento da cabodifusão no Brasil.

A primeira delas ganhou o nome de anarquia regulatória porque era exatamente o traço predominante do período de 1958 até 1988. Os agentes, sobretudo, políticos e econômicos, participaram de acordos e de muitas idas e vindas sobre quaisquer possíveis definições relacionadas à regulamentação do negócio. O mercado estava nascendo e com ele, se não todos, pelo menos a maioria dos interessados tratava de explorá-lo e tirar proveito dos seus anos iniciais.

Seguindo a anarquia, veio a construção. As discussões e os interessados já eram menos radicais e os resultados regulatórios precisavam ser mais concretos. Todos os envolvidos no processo de negociação da regulamentação empenharam grandes esforços para defender o que melhor lhe conviesse. Naquele caso, dá-se especial atenção à atuação do Fórum Nacional pela Democratização das Comunicações e seu idealizador, Daniel Herz. Graças à sua ação, o negócio ficou regulamentado como é ate hoje.

A terceira fase foi chamada de implantação do novo marco regulatório das telecomunicações. Essa nomenclatura deve-se a um momento em que não só foi legislado sobre o cabo ou as outras tecnologias de transmissão de sinais pagos, mas também sobre as telecomunicações como um todo. Nesse período, foram privatizadas as empresas de telefonia e, em 1997, votada e aprovada a Lei Geral de Telecomunicações, criando novos paradigmas para todo o setor.

Por último, depois de crises financeiras e remodelação do negócio por parte de algumas empresas, a partir de 2000 o momento é de convergência econômica e tecnológica e, por conseqüência, de indefinição política e também econômica.

Todos esses recortes foram guiados por um pressuposto simples da História: quando uma mudança social relacionada à trama acelera ou transforma a sociedade para além de certo ponto, o passado deve cessar de ser o padrão do presente, podendo, no máximo, tornar-se modelo para o mesmo.

A poesia da História diz que a escrita coloca em cena uma população de mortos. Se for assim, a relação do presente com o passado é a primeira vela a se acender no pedido por essa ressurreição. Nesta oração pelos mortos, tão presentes no mundo dos vivos, se dá a importância da busca de razões em cada fato, acontecimento e posicionamento. A partir desse

renascimento, da análise sobre o fenômeno e do recorte do tempo, foi possível obter conclusões sobre pontos de vista sagrado - tecnológico - e profano - econômico e político.

Do ponto de vista tecnológico, o passar dos anos demonstra que tudo é uma questão de digitalização e convergência. Foram as possibilidades tecnológicas do cabo que deram razão de ser ao serviço e ao mercado. A evolução e as circunstâncias tecnológicas do próprio período de surgimento do modo de transmissão a cabo deixaram claras as possibilidades de sucesso crescente com a aplicação do código binário e a possibilidade de mesclá-la com outras tecnologias da informática e das telecomunicações.

Mesmo com o aparecimento de processos técnicos aparentemente mais promissores e de menor custo inicial, como o DTH, o cabo foi se firmando como possibilidade concreta de construção das *super information highways*. Como já foi dito muitas vezes neste trabalho, esta tecnologia detém a fatia nobre dos serviços de telecomunicações, que é a grande capacidade de exploração de banda, provavelmente um dos bens mais caros com o qual a evolução tecnológica tem lidado. Caro tanto devido ao seu espectro limitado, como pelo fato de ser por meio dela que toda a convergência se materializa, podendo ser utilizada para os mais diversos propósitos.

Além disso, desde o período que antecedeu a Lei 8.977/95, toda a discussão remete ao processo de revolução tecnológica em curso, no qual a questão da infra-estrutura sempre foi essencial. Tanto na fase pré-95 como agora, neste momento de reformulação do marco regulatório, a discussão se dá também sobre a propriedade e exploração das redes. Antes da lei do cabo, a luta era para que o monopólio fosse estatal, já que ainda existia o Sistema Telebrás. Na ocasião, resolveu-se com a decisão da rede única e pública, mesmo construída por privados. Agora, o embate se dá sobre a exploração da estrutura existente e essa possibilidade, pelas empresas de telecomunicações.

Do ponto de vista econômico, a própria convergência econômica e dos modelos de negócios são inquestionáveis. A conjuntura tecnológica fez surgir os serviços de valor adicionado que, por sua vez, tornaram-se importantes para economia. Os serviços de telefonia (voz) já existiam; a Internet surgiu praticamente de forma paralela ao cabo, mas todos eles eram oferecidos como serviços bem distintos, por plataformas e empresas diferentes. A já explicada convergência das tecnologias tornou então possível que tanto voz (sobre IP), como Internet e TV pudessem ser oferecidas através de uma mesma plataforma. Assim, a convergência tecnológica tornou possível seu equivalente econômico.

Essa tendência tanto é real que, na presente rediscussão legal, a grande mudança deve se concretizar com a entrada das teles na exploração do setor. Na verdade, mesmo podendo

oferecer os três serviços isso só podia ser feito pelas operadoras de televisão a cabo, negócio no qual as empresas de telecomunicações não podem entrar, limitadas pela lei do cabo e seus contratos de Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC).

Por outro lado, o decorrer dos anos demonstrou que o setor não tem economia de escala que sustente melhorias que seriam importantes, no caso a produção de programação e de equipamentos. Para se criar economia de escala é preciso que haja expansão do mercado, ou seja, aumento do número de assinaturas. Em contrapartida, há 13 anos o serviço está formalmente regulado e a velocidade em que se desenvolve não dá indícios muito bons quanto ao seu crescimento.

De fato, a entrada das teles neste momento pode ser o estímulo e o financiamento que o serviço precisa para crescer como sempre foi previsto. Aparentemente, se quando o mercado surgiu tivesse sido utilizada a infra-estrutura existente das teles, ele teria mais sucesso hoje, ou pelo menos teria dado menos prejuízos. O rigor com que se elaborou a Lei 8.977/95 é totalmente compreensível, dados os agentes envolvidos e o momento histórico vivido, mas se ela fosse uma regulação mais leve, mais aberta – como se tem tentado fazer agora – as chances de se ter hoje uma economia de escala parecem melhores. Faltou oferta para popularizar a demanda e faltaram investidores capazes de aumentar e sustentar a oferta.

Do ponto de vista político, o debate público e as discussões sobre os projetos de lei podem dar um novo modelo de exploração do negócio, com um grau indefinido de convergência. Tudo vai depender da capacidade dos *players* atuais de transitarem no Congresso em defesa do seu quinhão.

O processo histórico demonstra um início que seguiu a maioria das elaborações de políticas públicas no país, que é a de negociação entre o Estado e o empresariado. Em um momento crítico ou muito propício, por causa da conquista da eleição direita e civil depois de anos de ditadura, surgiu a possibilidade de ação de um novo agente: a representação da sociedade civil. Nas discussões que antecederam a lei de 1995, essa representação foi a garantia de uma legislação mais plural e de um processo singular de negociação de uma política pública. No entanto, essa exceção à regra não se manteve, tanto que a discussão sobre a lei geral de telecomunicações, por exemplo, não contou com qualquer interferência deste setor.

É de se suspeitar que isto esteja relacionado ao novo agendamento dado pelo governo FHC às questões das comunicações e pelas manobras políticas capazes de colocar e tirar agentes no jogo de interesse como lhe convém. Diante do aprendizado da segunda fase, o sistema político provavelmente se resguardou melhor, criando determinados impedimentos

capazes de legitimar a não participação de algum interessado. O processo então não se manteve e agora se volta à regra e não à exceção.

Assim, a própria representação civil reformula sua forma de agir. Não obtendo mais o espaço esperado numa negociação direta, por exemplo, algumas entidades deste tipo passam a tentar influência também através dos próprios parlamentares, com propostas bem fundamentadas, de modo a defender o que consideram de maior interesse à sociedade civil como um todo. Seja a pedido de qualquer parlamentar, seja por iniciativa própria, o tempo também fez surgir essa nova forma política de agir.

O lento desenvolvimento que apresentou a cabodifusão no Brasil é uma constatação e para este fato as explicações são várias. Provavelmente a mais óbvia delas é a chamada renda disponível da população. Refere-se ao baixo poder aquisitivo de maior parte da população brasileira, condição seguida de outros fatores para justificarem tal estagnação: a renda já é limitada, o serviço é entretenimento, não é um bem de primeira necessidade, a televisão aberta é forte e de qualidade. Isso sem falar no grau altamente elitizado do serviço e os altos preços praticados, auxiliados ainda pela oferta estagnada por não mais haverem outorgas desde 2001.

Os problemas que o setor enfrenta não são poucos. O mais significativo deles é a falta de clareza quanto ao modelo de negócio a ser estabelecido no país sobre a televisão por assinatura. Isto porque todos os passos posteriores serão ditados pelas decisões políticas a serem tomadas agora.

Por outro lado, um problema quase crônico é encontrar a fórmula de expandir o mercado e fazer com que mais brasileiros tenham acesso ao serviço. Outra questão reside em como será gerida a infra-estrutura e em como viabilizá-la economicamente.

A indefinição regulatória provavelmente seja a questão que requer solução mais premente nesse momento. Enquanto as discussões acontecem, o mercado fica quase estanque, pelo menos continua parado no que se refere à outorga de novas operações. Em contrapartida, se o governo não age, os *players* não param. Ao mesmo tempo em que esses jogadores colocam representantes no Congresso, buscando suas vantagens, planejam ações centradas no mercado, favorecendo-se de brechas legais para ensaiar sua entrada no serviço que almejam oferecer. Por mais que algumas ações beirem a ilegalidade e mesmo que isto lhes custe apreciações do Cade (Conselho Administrativo de Defesa Econômica)[82] ou da Anatel, as questões judiciais não têm preocupado os novos competidores.

[82] O Cade é uma autarquia vinculada ao Ministério da Justiça cuja finalidade é orientar, fiscalizar, prevenir e apurar abusos de poder econômico. O Conselho é a última instância, na esfera administrativa, responsável pela decisão final sobre questões concorrenciais.

A história também demonstra que, como tem se desenvolvido, o setor não oferece financiamento suficiente para todo mundo. Com a possibilidade atual de capitalizá-lo, com os recursos financeiros das teles, surge mais um possível problema: a concentração de forma geral e a concentração das redes de acesso. Isso porque quem detiver o acesso ao cliente, que é o acesso final, pode criar uma barreira de entrada.

Por tudo isso, qualquer que seja a solução, ela deve começar pela reforma da legislação. Percebe-se que a cabodifusão foi, desde o seu surgimento, a origem de grandes mudanças tecnológicas, considerando as *super information highways* e as possibilidades confirmadas por especialistas.

O futuro desta tecnologia e o desenvolvimento de todo seu potencial econômico está atrelado a todas as decisões que são tomadas a cada dia, sobretudo àquelas relacionadas ao novo modelo de negócio ao qual o serviço vai se submeter, com sua nova legislação.

É bem verdade também que, de alguns anos para cá, o setor dá sinais de ressurgimento, com o aumento do número de assinantes e a expansão das redes de cabo ou sua modernização com as redes híbridas. Além da economia relativamente estável, um dos motivos aparentes para tal é o *triple play*. Apesar de a representação empresarial afirmar que a oferta dos serviços conjugados é somente uma abordagem comercial e o aumento da penetração do cabo com o *triple-play* é circunstancial, não se pode negar que a oferta conjunta dos serviços e a estratégia da banda aumentaram a velocidade de desenvolvimento do mercado. Basta observar o crescimento de domicílios atendidos por banda larga via cabo *modem* combinado com a oferta de televisão.

Vantagem para uns, desvantagem para outros, não dá pra negar que a oferta integrada de serviços traz a comodidade de uma única conta e a possibilidade de fazer economia de escala de custos, o que permite que se faça um pacote atrativo para o consumidor. Além disso, num futuro um pouco mais distante, mas não improvável, é bem possível que os serviços de telecomunicações sejam concentrados nesta plataforma. À medida que sobe a banda larga, o tráfego de voz convencional (por DSL) vai caindo. Isso não se deve ao fato de que as pessoas não utilizarão mais o telefone fixo, e sim que vão, ou pelo menos poderão, utilizar outras ferramentas. A velocidade alcançada nas redes de comunicação de massa e a velocidade de acesso de banda larga é tecnicamente superior às velocidades alcançadas no DSL, portanto há uma possibilidade potencial muito boa de criar esse consumidor sim.

As perspectivas são sempre as melhores possíveis, mas o expressivo investimento de capital que o setor deve receber com a entrada das teles (o que é inevitável, dado o estágio das negociações) também as tornam bem mais palpáveis.

No entanto, uma discussão ainda deve pautar algumas marchas e contramarchas do atual processo de negociação. A questão gira em torno da separação do audiovisual e da distribuição. A distribuição pertence às telecomunicações e o audiovisual está ligado ao conteúdo. A dificuldade de lidar com os conceitos de telecomunicações e radiodifusão, sobretudo, ainda deve ser motivo de debate no Congresso Nacional. Do ponto de vista técnico é claro que a cabodifusão, assim como os outros serviços de televisão por assinatura, são serviços de telecomunicações; todavia, há uma abordagem, inclusive apoiada pelo FNDC, que defende a TV a cabo como serviço de radiodifusão, devido ao conteúdo que ela disponibiliza. Por isso, ante tal impasse, esses conceitos devem estar muito bem definidos e separados. A idéia atual de separar audiovisual e distribuição e deixar o que pertence às telecomunicações ser regido somente pela LGT, negociando um novo marco regulatório para o audiovisual, deve começar a dar conta desta discrepância.

Sobre todos esses assuntos podem-se encontrar essas explicações e muitas outras. A verdade é que o setor desenvolveu, em seu início, um processo democrático de debate e formulação política que não se manteve. Além disso, até então, do ponto de vista econômico, o mercado não teve êxito, considerando o prejuízo que se acumulou durante os anos e o baixo índice de crescimento e de penetração. Dentre as áreas política, econômica e tecnológica, a mais promissora é a tecnológica, já que seu desenvolvimento de fato não está muito ligado às decisões políticas as quais, por sua vez, vão determinar o posicionamento econômico do serviço. Se o setor, tal como está equacionado, tem futuro ou não é arriscado afirmar e qualquer exercício de futurologia mais pretensioso pode cair no engano de ser profeta do passado. No entanto, cabe dizer que tudo depende das decisões tomadas com a re-regulamentação de todo setor. Apesar das indefinições e contando com algumas premissas que já são inevitáveis, arrisco dizer que este é o momento aparentemente mais sensato de apostar no seu efetivo sucesso.

REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Darlan. **Notícias de uma crise**. Disponível em: <http://www.ietv.org.br/ietvnovo/artigos/darlanalvarenga.htm>. Acesso em: 22/07/2005.

SOLANA ALVAREZ, Julián M.; FERNÁNDEZ MONTES ROMERO, Antonio. La evolución de las telecomunicaciones: perspectivas de futuro: In: ANUARIO JURÍDICO Y ECONÓMICO ESCURIALENSE**.** San Lorenzo de El Escorial: Real Colegio Universitario María Cristina, 2003. Época II, n. 36. Economía, p. 305-322.

ANATEL. [Portal com informações sobre Agência Nacional de Telecomunicações]. Disponível em: < http://www.anatel.gov.br/> . Acesso em 19 fev. 2007.

ANATEL. Resolução nº 190, de 1999. Dá nova redação ao Regulamento para uso de redes de serviços de comunicação de massa por assinatura para provimento de serviços de valor adicionado. Brasília, 29 nov. 1999.

ANNENBERG, Alexandre. **Entrevista concedida pelo presidente da Associação Brasileira de TV por Assinatura**. São Paulo, 27 nov. 2007. Fita cassete, 55 min. Entrevista concedida a Graça Penha Nascimento Rossetto.

AQUINO, Miriam. TV a cabo: o pomo da discórdia. **Telecom,** São Paulo, p. 16-17, [199?].

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 7-10, fev. 2003.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TELECOMUNICAÇÕES POR ASSINATURA. **Mídia fatos**: the brazilian Pay TV facts. São Paulo, 1998.

_____. **Mídia fatos:** the brazilian Pay TV facts, São Paulo, 2000.

_____. **TV por assinatura:** panorama da indústria. São Paulo, 2000.

_____. **Mídia fatos:** the brazilian Pay TV facts, São Paulo, 2001/2002.

_____. **Mídia fatos:** the brazilian Pay TV facts, São Paulo, 2002/2003.

_____. **Mídia fatos:** the brazilian Pay TV facts, São Paulo, 2003/2004.

_____. **Panorama da indústria de TV por assinatura no Brasil**. São Paulo, 1998.

AUFDERHEIDE, Patricia. The role of the brazilian public in cable television policymaking. **Comunicação & Política**, São Paulo, v. 4, n.2, maio-ago., p.55-80, 1997.

AZEVEDO, Paulo Furquim de. Organização industrial. In: PINHO, Diva Benevides; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de (Org.). **Manual de economia**. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 195-222.

BARROS, Denise Pereira; MARTINS, Ana Raquel Paiva. **Perspectivas da TV por assinatura no Brasil:** um estudo sobre o modelo de negócios apresentado pela ABTA em 2002. Brasília: BNDES, maio 2003. (mimeo).

BASE de banda larga da net dobra em 2006. **TeleSíntese**, São Paulo, fev. 2007. Disponível em: <http://telesintese.ig.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=5333&Itemid=105>. Acesso em: 02 fev.2007.

BELL, Daniel. Post-industrial society. In: WEBSTER, Frank. **The information society reader.** London: Routledge, 2006.

BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado:** um balanço do desmonte do Estado. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

BITTAR, Jorge. **Entrevista concedida pelo deputado federal (PT/RJ)**. Brasília, 22 nov. 2007. Fita cassete, 42 min. Entrevista concedida a Graça Penha Nascimento Rossetto.

BLOIS, Roberto; PINHEIRO, Sávio. **A natureza da TV a cabo e a sua regulamentação**. Brasília, 1994. (mimeo).

BOFFETTI, Valdir Aparecido. **Canais comunitários:** construindo a democracia na TV a cabo. 1999. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, 1999.

BLOCH, Marc Leopold Benjamin. **Apologia da história ou o ofício do historiador**. Tradução de André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BOLAÑO, César. **Mercado brasileiro de televisão**. Aracaju: Universidade Federal de Sergipe; PROEX/CECAC/Programa Editorial, 1988.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira; BRITTOS, Valério Cruz. Competitividade e estratégias operacionais das redes de televisão brasileiras: o quadro pré-digitalização. **Comunicação & Política**, Rio de Janeiro, v. 10, n 1, p.194-217, jan.-abr. 2003.

_____. A economia política da televisão brasileira. **Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, São Paulo, vol.22, n.2, jul.-dez. 1999, p.15-32.

BORGMAN, Christine. The premise and the promise of a global information infrastructure. Disponível em: <http://www.firstmonday.org/issue5_8/borgman/index.html>. Acesso em: 15 jul. 2007.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de lei nº 29, de 2007.** Dispõe sobre a organização e exploração das atividades de comunicação social eletrônica. Brasília: 2007a.

_____. **Projeto de lei nº 70, de 2007**. Dispõe sobre a produção e a programação e provimento de conteúdo nacional e dá outras providências – apense-se ao Projeto de lei nº 29, de 2007. Brasília, 2007b.

_____. **Projeto de lei nº 332, de 2007**. Dispõe sobre a produção, programação, provimento, empacotamento e distribuição de comunicação social eletrônica e dá outras providências – apense-se ao Projeto de lei nº 29, de 2007. Brasília, 2007c.

_____. **Projeto de lei nº 1.908, de 2007.** Dispõe sobre o serviço de comunicação eletrônica de massa e dá outras providências – apense-se ao Projeto de lei nº 29, de 2007. Brasília, 2007d.

_____. **Substitutivo ao projeto de lei nº 29, de 2007**. Dispõe sobre a comunicação audiovisual eletrônica por assinatura. Brasília, 2007e.

_____. **Substitutivo ao projeto de lei nº 29, de 2007**. Dispõe sobre a comunicação audiovisual eletrônica por assinatura e os serviços de telecomunicações, altera a Lei nº 9.472, de 16 jul. 1997. Brasília, 2007f.

_____. **Substitutivo ao projeto de lei nº 29, de 2007**. Dispõe sobre a comunicação audiovisual eletrônica por assinatura e os serviços de telecomunicações, altera a Lei nº 9.472, de 16 jul. 1997. Brasília, 2007g.

BRASIL. Lei nº 8.977, de 06 de janeiro de 1995. Dispõe sobre o Serviço de TV a Cabo e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 7 jan. 1995. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/tv/conheca/legislacao/lei8977capi.asp>. Acesso em: 02 out. 2007.

_____. Lei 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jul. 1997.

BRASIL. [Ministério das Comunicações?]. **Proposta de base para regulamentação da cabodifusão**: TV a cabo. Brasília: [s.n.], 1991. (mimeo).

BRASIL. Ministério da Infra-estrutura. Secretaria Nacional de Comunicação. **TV a cabo**: press release. Brasília, 1991. (mimeo).

BRAUDEL, Fernand. **Escritos sobre a história**. São Paulo: Perspectiva, 1978.

_____. **História e ciências sociais**. Tradução de Rui Nazaré. 6. ed. Lisboa: Presença, 1990.

BRITTOS, Valério. **Capitalismo contemporâneo, mercado brasileiro de televisão por assinatura e expansão transnacional**. 2001. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2001.

_____**. A construção da hegemonia na legislação da TV brasileira.** São Leopoldo: [s.n.], 1998. (mimeo).

_____. **Recepção e TV a cabo:** a força da cultura local. 2. ed. São Leopoldo: Unisinos, 2000.

CAPPARELLI, Sérgio. **Comunicação de massa sem massa**. São Paulo: Cortez, 1980.

_____. A periodização nos estudos de televisão. In: _____. **Enfim, sós: a nova televisão no Cone Sul**. Porto Alegre: L&PM/CNPq, 1999, p. 167-181.

CAPPARELLI, Sérgio; RAMOS, Murilo Cesar; SANTOS, Suzy dos. WebTV, teleTV e a convergência anunciada. **Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**. São Paulo, v. 23, n.1, jan.-jun., p. 57-76, 2000.

CERTEAU, Michel de. **A escrita da história**. Tradução de Maria de Lourdes Menezes. 2ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.

CORNER, John. Finding data, reading patterns, telling stories: issues um the historiography of television. **Media Culture & Society**, v. 25, p. 273-280, 2003.

COSTA, Custódio Toscano. **Entrevista concedida pelo consultor de relações institucionais da Oi**. Brasília, 22 nov. 2007. Fita cassete, 20 min. Entrevista concedida a Graça Penha Nascimento Rossetto.

COX, Richard. Testing the spirit of the information age. **Journal of Information Ethics**, v. 10, n. 2, 2001.

DANTAS, Marcos. Uma alternativa para as telecomunicações no cenário da globalização: a Brasil Telecom. **Comunicação & Política**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 7-48, jan.-abr. 1998.

DIZARD, Wilson. **A nova mídia:** a comunicação de massa na era da informação. Tradução de Edmond Jorge; revisão técnica: Tony Queiroga. 2.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

DUCLÓS, Rodrigo Modesto Ortiz. **Análise da indústria de televisão a cabo no Brasil:** estrutura competitiva e evolução. 1998. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

_____. **Entrevista concedida pelo diretor da Net Serviços**. São Paulo, 29 nov. 2007. Fita cassete, 58 min. Entrevista concedida a Graça Penha Nascimento Rossetto.

DYE, Thomas. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1995, 8a. ed., cap. 1-2, p. 1-46.

DYSON, Esther et al. **Ciberspace and the american dream: a Magna Carta for the knowledge** age. [S.l.: s.n.], 1994. Não publicado.

ESPECIAL Meio & Mensagem tv por assinatura. **Meio&Mensagem**, São Paulo, 16 fev. 2004. Parte integrante do Jornal Meio&Mensagem de 16 fev. 2004.

ETGES, Helio Afonso. **As políticas de televisão a cabo**: um estudo comparado entre Brasil e Argentina. 1997. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Santa Cruz do Sul, 1997.

FADUL, Anamaria. **The radio and television environment in Brazil.** [S.l.: s.n.], 1993. (mimeo).

FAGUNDES, Wellington. **Entrevista concedida pelo deputado federal (PR/MT)**. Brasília, 21 nov. 2007. Fita cassete, 36 min. Entrevista concedida a Graça Penha Nascimento Rossetto.

FAGUNDES, Wellington et al. **Reunião de votação do PL nº 29 na Comissão de Desenvolvimento Econômico Indústria e Comércio**. Brasília, 22 nov. 2007.

FERRARETTO, Luis Artur. **Rádio: o veículo, a história e a técnica**. 2.ed. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2001.

FERRARI, Flávio. Como se diz "share of pocket" em português? **Revista PayTV**, São Paulo, v. 9, n. 99, p. 22-23, nov. 2002.

FORUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO. ABTA declara 'guerra' à imposição de conteúdo nacional. **Clipping FNDC**. Porto Alegre, 04 dez. 2007d. Disponível em: <http://www.fndc.org.br/internas.php?p=noticias&cont_key=211146 >. Acesso em: 04 dez. 2007.

_____. Bittar quer cotas na programação e no empacotamento. **Clipping FNDC**. Porto Alegre, 26 nov. 2007b. Disponível em: <http://www.fndc.org.br/internas.php?p=noticias&cont_key=208851>. Acesso em: 26 nov. 2007.

_____. **Dossiê caso TV a cabo**. Brasília: [s.n.], 1991. (mimeo).

_____. Net estréia sinal HD simultaneamente à TV aberta. **Clipping FNDC**. Porto Alegre, 28 nov. 2007c. Disponível em: <http://www.fndc.org.br/internas.php?p=noticias&cont_key=209407>. Acesso em: 28 nov. 2007.

_____. Operadora de TV cabo não pode mais cobrar ponto extra. **Clipping FNDC**. Porto Alegre, 07 dez. 2007e. Disponível em: <http://www.fndc.org.br/internas.php?p=noticias&cont_key=212153#>. Acesso em: 07 dez. 2007.

_____. Só Telefônica e Net convergiram, diz José Leite. **Clipping FNDC**. Porto Alegre, 08 fev. 2007a. Disponível em: <http://www.fndc.org.br/internas.php?p=noticias&cont_key=130583>. Acesso em: 15 fev. 2007.

_____. Tarifa de TV a cabo pode subir, diz Associação. **Clipping FNDC**. Porto Alegre, 07 dez. 2007f. Disponível em: <http://www.fndc.org.br/internas.php?p=noticias&cont_key=212187>. Acesso em: 07 dez. 2007.

_____. TV a cabo agora tem lei. **Fax Fórum**, Brasília, v. 4, n. 23, p. 2, 16 jan. 1994.

FREEMAN, Christopher. **The economics of industrial innovation**. London: Francis Pinter, 1982.

FREIRE FILHO, João. Por uma nova agenda de investigação da história da TV no Brasil. **Contracampo,** Niterói, v. 10/11, 1 e 2 sem., p. 200-218, 2004.

FREITAS, Lídia Silva de. **A memória polêmica da noção de sociedade da informação e sua relação com a área de informação**. Trabalho apresentado no V Cinform, Salvador, UFBA, 2004.

GARNHAM, Nicholas. Information society as theory or ideology. **Information, Communication and Society**, v. 3, n. 2, 2000.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, Angela Nelly. **Gente que paga TV:** o telespectador da TV por assinatura no Brasil. 1998. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo.

HERZ, Daniel. **Comparação da TV a cabo com radiodifusão**. Brasília: [s.n.], 1991. (mimeo).

_____. **A introdução de novas tecnologias de comunicação no Brasil:** tentativas de implantação do serviço de cabodifusão, um estudo de caso. 1983. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade de Brasília, Brasília.

_____. Mercado audiovisual brasileiro: impactos econômicos, políticos e culturais da introdução da televisão por assinatura. **Comunicação & Política**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p.179-186, jan.-abr. 1996.

_____. **Relatório considerações sobre o estágio atual das negociações em torno da regulamentação da TV a cabo**. Brasília: [s.n.], 1994. (mimeo).

_____. Tudo pelo social. **Revista Pay-tv**, São Paulo, v. 10, n. 110, p. 6-8, nov. 2003. Entrevista concedida a Samuel Possebon.

HOBSBAWN, Eric. **Sobre a história**. Tradução de Cid Knipel Moreira. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

HOINEFF, Nelson. O futuro bate à porta. In: REZENDE, Sheila Kaplan-Sidney. (Org.) **Jornalismo eletrônico ao vivo**. Petrópolis: Vozes, 1994, p. 73-81.

JAMBEIRO, Othon. A regulamentação da TV em tempos de convergência tecnológica, política e econômica. In: VI REUNIÃO DA COMPÓS, 6., 1997, São Paulo. **Anais eletrônicos da VI Reunião Anual da Compós**. Disponível em:<http://www.facom.ufba.br/ciberpesquisa/tics/html/othon97.html>.

_____. **A TV no Brasil no século XX**. Salvador: Edufba, 2001. 206 p.

_____. Sobre a lei de TV a cabo: uma avaliação crítica inicial. **Revista Textos**, n. 34, [1995?], p.55-76.

KEANE, John. **Cosmocracy**. Center for the Study of Democracy. [S.l.: s.n.], 2002. Não publicado.

KUMAR, Krishan. A sociedade da informação. In:_____. **Da sociedade pós-industrial à pós-moderna.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

LEADBEATER, Charles. Living on thin air. In: WEBSTER, Frank. **The information society reader.** London: Routledge, 2006.

LIMA, Venício Arthur de. **Mídia: teoria e política**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

LOBATO, Elvira. Mídia nacional acumula dívida de R$ 10 bi. Disponível em: <http://www.ietv.org.br/ietvnovo/artigos/elviralobato01.htm>. Acesso em: 22/07/2005.

LOURENÇO, Luana. Empresários e governo defendem mudanças no marco regulatório da comunicação social. **Agência Brasil**. Brasília, 24 set. 2007. Disponível em: <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/09/24/materia.2007-09-24.8184481698/view>. Acesso em: 29 set. 2007.

MACIEL, Evelin. TV a cabo: uma análise do processo decisório e suas implicações políticas e sociais. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO (INTERCOM), 18, Aracaju. **[Anais]**. Aracaju, 1995. Trabalho pertencente ao GT Políticas Nacionais de Comunicação.

MALIK, Rex. The post-christian society: some implications. **Intermédia**. v. 18, n.4-5, Aug./Sep.,1990.

MARCONDES FILHO, Ciro. As duas fases da televisão. In: _____. **Televisão**. São Paulo: Scipione, 1994, p. 26-36.

MARTINS, Marcus; RAMOS, Murilo César. A TV por assinatura no Brasil: conceito, origens, análise e perspectivas. **Tendências XXI: audiovisual, telecomunicações, multimedia**. Lisboa, n. 1, p. 105-123, mar. 1996.

MASUDA, Yoneji. Image of the future information society. In: WEBSTER, Frank. **The information society reader.** London: Routledge, 2006.

MATTOS, Sérgio. **História da televisão brasileira**. Petrópolis: Vozes, 2002.

_____. **A televisão no Brasil:** 50 anos de história (1950-2000). Salvador: Editora PAS-Edições Ianamá, 2000.

MAYA, Marconi Thomaz de Souza. **Entrevista concedida pelo gerente geral de regulamentação, outorga e licenciamento**. Brasília, 21 nov. 2007. Fita cassete, 65 min. Entrevista concedida a Graça Penha Nascimento Rossetto.

MINASSIAN, Ara Apkar. **O cenário das comunicações de massa no país**. 2003. Trabalho apresentado no V Seminário do SERTES Rádio e TV, Vitória, 25 set. 2003.

NASCIMENTO, Iracema Santos do. **A democratização como ela é:** a experiência do Canal Comunitário a Cabo de Porto Alegre. 2001. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação) – Universidade de São Paulo.

NOAM, Eli M. **Towards the third revolution of television**. Trabalho apresentado no Symposiom on Productive Regulation in the TV market. Bertesmann Foundation, Guterslah, Alemanha. Dezembro 1, 1995.

PASSONI, Irma. [Pronunciamento]. **Diário do Congresso Nacional**, seção 1, Brasília, p. 21.208-21.213, out. 1993.

PECEGUEIRO, Alberto. O capim do burro. **Revista PayTV**, São Paulo, v. 9, n. 98, p. 50-52, out. 2002.

PENTEADO FILHO, Paulo de Arruda. **Políticas públicas**. [Transparências]. [Salvador: s.n], 2003. (mimeo).

POSTER, Mark. The mode of information and postmodernity. In: In: WEBSTER, Frank. **The information society reader.** London: Routledge, 2006.

RAMOS, Murilo César. **Entrevista concedida pelo pesquisador**. Brasília, 22 nov. 2007. Fita cassete, 56 min. Entrevista concedida a Graça Penha Nascimento Rossetto.

_____. **Às margens da estrada do futuro**: comunicações, políticas e tecnologia. Brasília, 2000. Disponível em:<http://www.unb.br/fac/publicacoes/murilo/>. Acesso em 02 out. 2003

_____. Televisão a cabo no Brasil: desestatização, reprivatização e controle público. **Revista InTexto**, Porto Alegre, v. 1, n. 4a2, 1998. Disponível em: <http://www.intexto.ufrgs.br/v1n4/a-v1n4a2.html>.

RODRIGUES, Daniela Goulart. **Quem te viu quem te vê:** os canais comunitários na TV a cabo. 2000. 259f. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

RONDELLI, Elizabeth. Televisão aberta e por assinatura: consumo cultural e política de programação. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 22., 1999, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos do XXII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.** Disponível em <http://www.intercom.org.br/papers/1999/gt22/art-gt22.html>.

ROSSETTO, Graça Penha N. **Os estudos da TV por assinatura no Brasil**. Monografia (Graduação em Comunicação Social – habilitação Jornalismo). Faculdades Integradas São Pedro, Vitória, 2004.

RUAS, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. [S. I., s. d.,], 19 p., mimeo.

SCHRÖDER, Celso Augusto. **Entrevista concedida pelo coordenador geral do Fórum Nacional pela Democratização das Comunicações**. Brasília, 23 nov. 2007. Fita cassete, 48 min. Entrevista concedida a Graça Penha Nascimento Rossetto.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: conceitos, tipologias e sub-áreas. Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães: 2000. (mimeo). Workshop sobre políticas públicas e avaliação.

_____. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p.15-20, fev. 2003.

PL 29 CRIA PARADOXO EM RELAÇÃO À PRESENÇA DO ESTADO NO SETOR. **Observatório do Direito à Comunicação**. São Paulo, 04 dez. 2007. Disponível em: <http://www.direitoacomunicacao.org.br/novo/content.php?option=com_content&task=view&id=2126>. Acesso em: 10 dez. 2007.

TELEBRÁS. **Os serviços 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**. Brasília: 1993. (mimeo).

TOTAL de conexões de serviços pagos de voip já supera 1 milhão. **TI Inside**. São Paulo, 11 dez. 2007. Disponível em: < http://www.tiinside.com.br/Filtro.asp?C=265&ID=83544>. Acesso em: 28 jan. 2007.

VEYNE, Paul. **Como se escreve a história;** Foucault revoluciona a história. Trad. de Alda Baltar e Maria Auxiliadora Kneipp. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. 285p.

WEBSTER, Frank. The information society revisited. In: LIEVROUW, L.; LIVINGSTONE, S. (Org.): **The handbook of new media**, London: Sage, 2003.