

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

DANIELLE AZEVEDO SOUZA

**OS CANAIS COMUNITÁRIOS NA LÓGICA DE
MERCADO DA TV A CABO NO BRASIL**

Brasília

2011

DANIELLE AZEVEDO SOUZA

**OS CANAIS COMUNITÁRIOS NA LÓGICA DE
MERCADO DA TV A CABO NO BRASIL**

Dissertação desenvolvida como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Comunicação pelo Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília, na linha de Políticas de Comunicação e de Cultura.

Orientador: Professor Dr. César Ricardo Siqueira Bolaño

Brasília

2011

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

DANIELLE AZEVEDO SOUZA

**OS CANAIS COMUNITÁRIOS NA LÓGICA DE
MERCADO DA TV A CABO NO BRASIL**

Dissertação desenvolvida como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Comunicação pelo Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília, na linha de Políticas de Comunicação e de Cultura.

Aprovada em _____ de junho de 2011, pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. César Ricardo Siqueira Bolaño (Orientador)
Universidade Federal de Sergipe / Universidade de Brasília

Prof^ª. Dr.^a. Sayonara de Amorim Gonçalves Leal
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Fernando Oliveira Paulino
Universidade de Brasília

Dedico este trabalho ao meu esposo Juracy Júnior, por compreender que a dor da saudade é superada quando se coloca em jogo o amor e a busca pelo aprimoramento intelectual, além de estar sempre disposto a infindáveis diálogos voltados a solucionar as dúvidas que surgiam no decorrer da elaboração deste trabalho.

Ao Observatório de Economia e Comunicação da Universidade Federal de Sergipe (Obscom/UFS), mola propulsora de grandes e destacadas pesquisas, pelo ambiente de debate que me estimulou a enxergar as políticas de comunicação e cultura com um olhar mais crítico.

À minha mãe, Elizabeth Azevedo, pelo amor incondicional e por ter sido a professora responsável por ensinar-me a maior de todas as lições: buscar sempre aperfeiçoar meu conhecimento, pois é o que tenho de mais valioso.

Aos meus irmãos Priscilla Azevedo Souza e Diego Vinícius Azevedo Souza, pela união que faz de nós uma torcida mútua, em que dois sempre estão vibrando pelas ações do outro, seja na área da Comunicação, da Enfermagem ou da Engenharia Civil.

A Cristina Villanova, por ter flexibilizado meus horários de trabalho para que eu pudesse assistir às aulas e materializar todo o conhecimento contido nesta dissertação.

A Liliane Araújo, Andreza Azevedo e Rodrigo Braz, em nome de todos os amigos que tenho em Aracaju e os que conquistei em Brasília.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, César Ricardo Siqueira Bolaño, por acreditar na importância de pesquisar o tema da televisão comunitária a partir da abordagem da Economia Política da Comunicação.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília, em especial a Murilo César Ramos, Nélia Del Bianco, Carlos Eduardo Esch e Pedro Russi, pelos questionamentos em sala de aula que me ajudaram a refletir sobre os objetivos e o mapa conceitual da minha investigação.

Aos professores Sayonara Leal e Fernando Paulino, por aceitarem compor a banca examinadora desde a qualificação, apoiando na reflexão sobre conceitos e quadro metodológico e na indicação de bibliografia.

Às colegas Miriam Wimmer, Carla Gomide e Fabiana Paranhos, que estiveram ao meu lado no processo de busca pelo recorte do objeto de pesquisa e compartilharam as aflições de ser pós-graduando. Aos pesquisadores Octavio Pieranti, Rodrigo Braz e Jonas Valente, pela disponibilização de livros, dissertações e teses. À Luciana Melo e Priscilla Azevedo Souza, pela revisão da formatação deste trabalho.

A Paulo Miranda, Beto Almeida, Iraê Sassi, Fernando Mauro Trezza, Diego Augusto Alves Castro, Alice Campos, Francisco Sabino Faraco, Evaldo Calil Jardim, Lilia Gallana, Rodrigo Ohlweiler Sávio, Santiago, Silvio Smaniotto, Alberto Renato Reis, José Erikelto Moura de Sousa, Ronaldo Alves Saldanha, Ecília Bezerra, Roberto de Lima Silva, Mitsuaki Kojima, Paquito, Luiz C. Cavalari, Werinton Kermes, Antonio Marcos Queiroga, José Mauro de Souza, Adriano Alves de Oliveira, Antonio Lauro Vieira de Moraes, Renato Costa, Almir Bressan Júnior e Olinda de Jesus Santos, pelas valiosas informações nas entrevistas e questionários que contribuíram para consolidação desta pesquisa.

RESUMO

Esta pesquisa propõe-se a compreender como se estruturam os canais comunitários na lógica de mercado da TV a cabo no Brasil, para avaliar o lugar desses canais no sistema brasileiro de televisão e analisar seu potencial no que diz respeito à cobertura, produção de conteúdos e modelos de financiamento. O presente trabalho investiga a estrutura de mercado da televisão por assinatura e mostra como os canais comunitários da TV a cabo arrecadam verba para a manutenção de suas atividades de produção e difusão de conteúdo. O trabalho explica como tais canais utilizam os espaços garantidos pela Lei do Cabo e como se sustentam no cenário político e econômico da TV a cabo. Do ponto de vista metodológico, esta é uma investigação de caráter descritivo, recorrendo-se ao método histórico, ao estudo de caso e à análise documental, com abordagem qualitativa. Parte-se de uma lógica dedutiva, ou seja, do geral ao particular, buscando compreender, primeiramente, a regulamentação e o mercado de TV por assinatura e, em seguida, o arranjo dos canais comunitários no âmbito das indústrias culturais. Entrevistas semiabertas e questionários aplicados com dirigentes dos canais comunitários foram os instrumentos escolhidos para esta pesquisa. Ênfase especial foi dada ao caso da TV Cidade Livre, do Distrito Federal. Do ponto de vista teórico, a investigação dos canais comunitários é fundamentada na abordagem da Economia Política da Comunicação, buscando entrar nas discussões sobre as indústrias culturais no Brasil e o mercado brasileiro de televisão.

Palavras-chave: Canais comunitários de televisão. TV a cabo. Indústria Cultural.

ABSTRACT

This research proposes to understand how to structure the community channels in the cable TV market in Brazil, to evaluate the place of these channels in the Brazilian television and analyze their potential about coverage, content production and financing models. This study investigates the market structure of pay-TV and shows how the community channels raise money for the support of their production activities and content distribution. The dissertation explains how the channels use the spaces guaranteed by the Cable Law and how to sustain in the political and economic landscape of cable television. From the methodological point of view, this is a descriptive research, using the historical method to the case study and documentary analysis, qualitative approach. This study starts with a deductive logic, from the general to the particular, trying to understand, firstly, the regulation and the market of the pay TV, then, the arrangement of community channels within the cultural industries. Semi-open questionnaires applied to leaders of the community channels were the instruments chosen for this research. Special emphasis was given to the case of TV Cidade Livre, located in Distrito Federal, Brazil. From a theoretical viewpoint, the investigation of community channels is based on the approach of the Political Economy of Communication, entering into discussions about the cultural industries in Brazil and the Brazilian television.

Keywords: Community television channels. Cable TV. Culture Industry.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Lista do universo de canais comunitários desta pesquisa	105
TABELA 2 – Lista da amostra dos canais que responderam ao questionário	106
TABELA 3 – Localização geográfica, com base nas respostas dos 23 canais que responderam ao questionário	108
TABELA 4 – Ano de criação do canal, com base nas respostas dos 23 canais que responderam ao questionário	108
TABELA 5 – Canais que integram a ABCCOM, com base nas respostas dos 23 canais que responderam ao questionário	109
TABELA 6 – Última assembléia realizada pela entidade gestora do canal, com base nas respostas dos 23 canais que responderam ao questionário	109
TABELA 7 – Operadora de TV a cabo, com base nas respostas dos 23 canais que responderam ao questionário	110
TABELA 8 – Tempo de exibição de conteúdo produzido pelo próprio canal na grade de programação, com base nas respostas dos 23 canais que responderam ao questionário	111
TABELA 9 – Fontes de financiamento, com base nas respostas dos 23 canais que responderam ao questionário	112
TABELA 10 – Variação da percentagem referente ao total da captação de recursos. Menor e maior percentagem apresentada pelos 23 canais que responderam ao questionário	115
TABELA 11 – Gasto anual com infraestrutura e pagamento de funcionários, com base nas respostas dos 23 canais que responderam ao questionário	116
TABELA 12 – Os recursos captados são suficientes para suprir as despesas do canal? Respostas com base nas respostas dos 23 canais que responderam ao questionário	116
TABELA 13 – Sistema de transmissão de imagens, com base nas respostas dos 23 canais que responderam ao questionário	117
TABELA 14 – Lista de alguns programas que estão na grade fixa da programação da TV Cidade Livre	124
TABELA 15 – Exemplo de programação semanal da TV Cidade Livre, período de 29 de setembro a 6 de outubro	125

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Os dois modelos econômicos da TV segmentada convencional	85
FIGURA 2 – Os dois modelos em perspectiva internacional	85
FIGURA 3 – O modelo econômico dos canais comunitários da TV a cabo	99

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1. SOCIEDADE CIVIL E COMUNICAÇÃO COMUNITÁRIA	14
1.1. Sociedade civil	15
1.2. Democracia e Comunicação	19
1.3. Comunicação comunitária	22
1.4. Radiodifusão comunitária e serviço público	26
1.5. TV comunitária no Brasil	31
1.6. Canais comunitários na TV a cabo	33
1.7. Interlocação das associações representativas dos canais comunitários	36
CAPÍTULO 2. REGULAMENTAÇÃO DA TELEVISÃO BRASILEIRA	42
2.1. Regulamentação da radiodifusão	42
2.2. Regulamentação da cabodifusão no Brasil	45
2.3. Participação social na regulamentação da cabodifusão	56
2.4. Ganhos e perdas dos setores governamental e empresarial	65
2.5. Regulamentação da TV a cabo e novas regras das telecomunicações	70
2.6. Os canais comunitários na regulamentação da TV a cabo	76
CAPÍTULO 3. MERCADO BRASILEIRO DE TELEVISÃO	80
3.1. Indústria Cultural e televisão	80
3.2. Estrutura do mercado televisivo no Brasil	82
3.3. Telecomunicações e TV por assinatura: privatização e crise	87
3.4. TV aberta e TV segmentada: divergências e convergência	91
3.5. Reestruturação do setor de TV a cabo	95
3.6. Os canais comunitários no mercado de televisão a cabo	97
CAPÍTULO 4. CENÁRIO ATUAL DOS CANAIS COMUNITÁRIOS	104
4.1. Localização geográfica, assembléias e operadoras	107

4.2. Conteúdo, fontes de financiamento, despesas e sistemas de transmissão	110
4.3. TV Comunitária de Brasília: um estudo de caso	117
CONCLUSÃO	131
REFERÊNCIAS	136

INTRODUÇÃO

O presente trabalho identifica como se estruturam os canais comunitários na lógica de mercado da TV a cabo no Brasil, verificando seu potencial de cobertura, produção de conteúdos e modelos de financiamento. Sendo os canais comunitários utilizados por entidades não governamentais e sem fins lucrativos, seu modelo de financiamento possui características diferenciadas, pois não contam com verba fixa e específica, como acontece com os demais canais de uso gratuito da TV a cabo, muito menos se aproximam dos canais comerciais, focados principalmente na audiência e no lucro com publicidade. O espaço ocupado pelos canais comunitários não é regido pela lógica mercantil, de ações orientadas à participação no lucro do mercado brasileiro de televisão, mas sim por uma lógica cívica¹, de garantia do direito ao espaço legalmente adquirido pela sociedade civil na televisão a cabo.

Se a própria televisão segmentada é exemplo de consolidação do sistema de concorrência capitalista no mercado midiático, os canais comunitários contrariam a estrutura de mercado das operadoras e programadoras de cabo, produzindo informação enquanto sentido apenas, e não como mercadoria. Como há dificuldade de acesso aos canais comunitários por parte da população com baixo poder aquisitivo, que não tem condições de aderir ao quadro de assinantes da TV a cabo, a audiência fica restrita a uma parcela da sociedade que compra o pacote de canais, interessada, principalmente, em filmes, séries e documentários.

No que diz respeito à sustentabilidade econômico-financeira dos canais comunitários, identificam-se algumas limitações, tais como a falta de recursos para aquisição de equipamentos e contratação de mão de obra. O presente trabalho aprofunda questões que envolvem a concepção das relações de troca dos canais comunitários, baseada essencialmente no equilíbrio entre a oferta do espaço da programação para fins comunicacionais e o recebimento de subsídios para a manutenção do canal, diferentemente da lógica de mercado dos canais comerciais do setor de TV por assinatura no Brasil, cuja estrutura é de oligopólio e

¹ Lógicas de ação citadas por Sayonara Leal (2009), com base nos “mundos comuns” de Boltanski e Thévenot (1991). Enquanto a lógica mercantil prioriza a concorrência e os princípios que regem as orientações das leis do mercado, a lógica cívica prioriza o interesse coletivo, em detrimento do interesse privado.

que encerrou o ano de 2009 com uma movimentação financeira de R\$ 10,7 bilhões. Desse montante, R\$ 820 milhões foram de faturamento publicitário.

O estudo do lugar dos canais comunitários na lógica de mercado da TV a cabo é inquietante porque, além de seu modelo de financiamento ter restrições quanto à publicidade comercial e sua verba não ser garantida pelo governo, seu carregamento obrigatório por parte das operadoras de TV a cabo está sendo combatido pela Associação Brasileira de TV por Assinatura – ABTA, que alega dificuldades técnicas e congestionamento das redes. Se esses canais não devem contar com publicidade comercial nem com verba pública, como eles se financiam? O que garante a sua existência? A pesquisa permitirá entender, repensar e amadurecer o debate sobre como tais canais se sustentam no cenário político e econômico da televisão por assinatura, mais especificamente na tecnologia de cabo, e como os canais comunitários estão utilizando os espaços garantidos pela Lei nº 8.977.

A análise dos canais comunitários na lógica de mercado da TV a cabo no Brasil é importante para compreender o posicionamento de um segmento aparentemente abandonado no processo de reestruturação do setor da radiodifusão, mas que tem interferido de alguma forma no modelo de regulamentação da televisão por assinatura. A Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) chegou a mostrar, em abril de 2010, interesse em regular diretamente os canais gratuitos na TV a cabo. Trata-se de uma proposta de Norma dos Canais Básicos de Utilização Gratuita, que prevê regular a publicidade nesses canais, a limitação de conteúdo estrangeiro até 20% da programação e a proibição de arrendamento do horário de programação. A norma, que vem sendo discutida desde 2007, com participação da Agência Nacional de Cinema (ANCINE), também determina algumas condições para que entidades educativas e comunitárias possam ter acesso a esses canais.

Os objetivos deste trabalho foram alcançados, em um primeiro momento, por meio de uma pesquisa bibliográfica para conhecer os conceitos de autores que permitiram avançar e apontar lacunas no saber produzido a respeito da televisão comunitária e do mercado brasileiro de TV a cabo, categorias centrais da pesquisa. Foi preciso entender o histórico desses conceitos e mostrar as possibilidades teóricas e práticas em torno do assunto. A investigação recorreu a variáveis conceituais que envolvem Estado, sociedade civil, esfera pública, indústrias culturais, comunicação comunitária e televisão por assinatura.

O primeiro capítulo, ‘Sociedade Civil e Comunicação Comunitária’, traz o conceito de sociedade civil de Gramsci e mostra as interlocuções entre democracia e comunicação e entre

sociedade civil e espaço público comunitário. É abordada ainda a diversidade de conceitos do termo comunidade e são discutidas questões inerentes à radiodifusão e serviço público, TV comunitária no Brasil, aspectos dos canais comunitários e interlocução das associações de canais comunitários em âmbito nacional e regional.

Já o segundo capítulo, intitulado ‘Regulamentação da televisão brasileira’, mostra os modelos de regulamentação da radiodifusão e das telecomunicações no Brasil, narra o histórico da regulamentação da radiodifusão no país e revela a importância da participação social nesse processo, além dos ganhos e perdas dos setores governamentais e empresariais. O capítulo 2 traz também detalhes sobre a regulamentação da TV a cabo e os arranjos com as novas regras de telecomunicações, finalizando com uma análise do lugar dos canais comunitários na regulamentação da TV a cabo no Brasil.

No terceiro capítulo, ‘Mercado Brasileiro de Televisão’, faz-se uma análise da comunicação enquanto setor produtivo de bens informativos e culturais, mostrando o papel da televisão na indústria cultural e a estrutura do mercado televisivo no Brasil. A abordagem da Economia Política da Comunicação deu subsídio para compreensão das relações de produção, distribuição e consumo dos produtos culturais e informativos. O capítulo 3 traz também problemas enfrentados pelo setor das telecomunicações e da TV por assinatura, como privatização e crise; divergências e convergência entre a TV aberta e a TV segmentada; reestruturação do setor de TV a cabo e as características dos canais comunitários no mercado de televisão a cabo.

Para avançar na compreensão da cultura e dos processos comunicacionais para além de sua dimensão material, foi dado destaque importante, no estudo do mercado brasileiro de televisão, à abordagem da Economia Política da Comunicação, através da qual a comunicação e a cultura são analisadas como setores produtivos de bens informativos e culturais e agentes em concorrência no sistema capitalista. Por meio da abordagem da Economia Política da Comunicação, foi possível estudar a manifestação histórica dos canais comunitários em diferentes momentos regulatórios, ultrapassando o estudo dos meios e de suas funções para preocupar-se com os processos e relações sociais que os envolvem.

O quarto e último capítulo, ‘Cenário atual dos canais comunitários’, traz informações sobre produção de conteúdo, gestão, fontes de financiamento e gastos dos canais comunitários, com base na realidade de 23 canais analisados através de questionários. Esta investigação baseia-se em uma amostra de 50% do universo de 46 canais selecionados pelos

seguintes critérios: 1) estar em funcionamento e 2) ter disponível, na Internet ou em listagens de alguma das associações de canais comunitários, informações para contatos, por e-mail ou telefone. Para finalizar o capítulo 4, foi feito um estudo de caso da TV Cidade Livre, canal comunitário de televisão de Brasília, no Distrito Federal. O estudo de caso possibilitou verificar a validade dos resultados alcançados na fase intermediária da pesquisa, em que foi feita uma coleta de evidências em documentos oficiais, registros em arquivos, observação direta e aplicação de questionários.

Entrevistas episódicas e semi-estruturadas com diretores e funcionários da TV Cidade Livre e com representantes da Associação Brasileira de Canais Comunitários (ABCCOM) e da Associação dos Canais Comunitários do Estado de São Paulo (ACESP) auxiliaram no confronto com as teorias e informações coletadas nas pesquisas documental e bibliográfica dos capítulos iniciais. Isso ajudou a esclarecer o seguinte problema de pesquisa: Qual o panorama econômico-político dos canais comunitários no mercado de TV a cabo no Brasil?

Em relação ao tipo de pesquisa, este é um trabalho de caráter descritivo. No que diz respeito à análise dos dados, a abordagem é qualitativa, pois a TV comunitária é um fenômeno social complexo e não basta acumular dados e quantificá-los, mas sim analisar causas e efeitos, contextualizando-os no tempo e no espaço. Parte-se de uma base lógica dedutiva, ou seja, do geral ao particular, da Lei do Cabo e do mercado de TV por assinatura para a aplicação da lei e a configuração dos canais comunitários na Indústria Cultural brasileira.

CAPÍTULO 1 – SOCIEDADE CIVIL E COMUNICAÇÃO COMUNITÁRIA

A política liberal aplicada à indústria da informação, ao invés de integração social, resultou na criação de oligopólios, privatização, desestabilização das comunidades locais, redução de espaços próprios para produção e difusão audiovisual, concentração do capital e dependência financeira. A reestruturação produtiva e as mudanças sociais ocorridas no capitalismo monopolista no decorrer do século XX causaram graves impactos e instituíram um novo tipo de relação entre o Estado e a sociedade civil.

Segundo Sonia Alvarez, Evelina Dagnino e Arturo Escobar (2000), essa conjuntura também apresentou uma definição distinta da esfera pública e seus participantes, baseada numa concepção minimalista do Estado e da democracia. Se a sociedade civil é, por um lado, forçada a atuar na vigilância do Estado e, por outro, a compartilhar o campo de atuação com esse mesmo Estado, a vigilância em si já se torna uma área de conflito. Embora exista inevitavelmente e contraditoriamente o uso do poder no cerne do engajamento pela comunicação democrática, cabe reconhecer que o campo de ação das lutas democratizantes se estende e que o sentido convencional de cidadania, representação política e participação foi redefinido.

Othon Jambeiro (2007) salienta que, além da retirada progressiva do Estado, houve a tentativa de instrumentalização direta das ações públicas para a garantia dos interesses privados e mercantis, em detrimento do interesse público e da democratização dos serviços informativos. O autor mostra que a regulamentação das comunicações no Brasil situa-se numa zona de embate entre as forças progressistas e os grandes conglomerados de empresas. Enquanto aqueles pedem regulamentos que garantam políticas afirmativas e o exercício pleno da cidadania, estes são contra qualquer tipo de controle estatal. Como, então, a sociedade civil pode formular políticas democráticas que não privilegiem nenhuma das vontades desses dois grupos? Como seria possível alcançar uma vontade coletiva? A questão fica em aberto. O que os representantes progressistas reivindicam é o acesso de diversos grupos da sociedade aos serviços de comunicação, a alteração da atual estrutura de funcionamento da mídia, a acessibilidade dos grupos não dominantes às concessões do espectro radiofônico e a qualidade da representação simbólica dos grupos nos serviços informativo-culturais.

César Bolaño (2008) explica que, desde a Constituinte de 1988, o poder e os interesses do restrito grupo de empresas oligopolistas de comunicação estiveram acima das tentativas de controle democrático por meio da regulamentação. Naquela época de transição democrática, surgiram duas frentes, uma progressista e outra conservadora, que se confrontaram na formulação do capítulo V da Constituição Federal, dedicado à comunicação. Os progressistas, ligados a entidades de classe que formavam a Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação, incluindo aí a Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ), tiveram suas proposições restringidas, já que a ala conservadora do empresariado, representada pela Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), conseguiu garantir a manutenção do modelo privado de regulamentação do setor de radiodifusão, financiado pela publicidade, de produção centralizada e que serve aos interesses políticos e econômicos hegemônicos.

Para Murilo Ramos (2007), a pergunta mais inquietante a ser colocada em discussão é “como tornar democráticas as instituições de comunicação, tendo como principal elemento de luta a sociedade civil e, dentro dela, um hipotético terceiro setor?” (RAMOS, 2007, p. 39). Baseando-se nas análises da ação política de Antonio Gramsci, de um sistema político-jurídico arraigado no conflito entre as classes sociais, Ramos salienta que a sociedade civil é muitas vezes conceituada como esfera pública ou terceiro setor. Se a sociedade civil for vista enquanto extensão do Estado e sua estruturação ocorrer a partir dos chamados aparelhos privados de hegemonia, é possível que exista a criação de um equilíbrio político e ideológico nas relações sociais e a construção de consensos emancipatórios no espaço de luta de poder.

Na ideia de uma sociedade civil superestrutural, lugar da ideologia e da cultura, da produção de consensos e hegemonias, decisiva à constituição de um Estado ampliado que não se limite aos aparelhos de força e coerção da sociedade política, pode estar um potente caminho atual de embate contra a doutrina neoliberal e seu apelo à pureza da técnica e de uma ciência econômica incontestável (RAMOS, 2007, p. 47).

1.1 SOCIEDADE CIVIL

A compreensão de Gramsci (2007) acerca da sociedade civil parte da ampliação dos processos de participação política e complexidade do fenômeno estatal, que ocorre a partir da segunda metade do século XIX, marcado pela formação e desenvolvimento de sindicatos e partidos políticos operários e a conquista da possibilidade de escolha de governantes e

parlamentos por meio do voto. A sociedade civil seria uma esfera composta por grupos sociais de hegemonia política e cultural, que dão fim à alienação política e começam a reabsorver ou incorporar-se ao Estado, com relativa autonomia em relação à infraestrutura econômica e aos “aparelhos repressivos do Estado”, vinculados à sociedade política (também chamados de Estado-coerção, Estado em sentido restrito e Estado-Governo), tais como instituições controladas pela burocracia executiva e organizações militares.

Para Gramsci, a sociedade civil estaria materializada nos “aparelhos privados de hegemonia”, formados justamente pelos aparelhos ideológicos de Estado, como igreja e escolas, e pelos aparelhos hegemônicos, que alcançaram poder a partir da luta das massas, tais como os sindicatos. Essa sociedade civil é separada da sociedade política, embora as duas relacionem-se entre si e haja interdependência. Enquanto que, pela sociedade política, as classes exercem uma dominação por intermédio da coerção, no âmbito da sociedade civil as classes buscam exercer hegemonia ganhando aliados e construindo o consenso. É o Estado que representa, sob este viés, um equilíbrio entre as duas sociedades, ou seja, uma estabilização entre as esferas de coerção e hegemonia.

Estamos sempre no terreno da identificação de Estado e Governo, identificação que é, precisamente, uma reapresentação da forma corporativo-econômica, isto é, da confusão entre sociedade civil e sociedade política, uma vez que se deve notar que na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (no sentido, seria possível dizer, de que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção) (GRAMSCI, 2007, p. 244).

Há então, em Gramsci, uma teoria ampliada de Estado, que inclui tanto a sociedade política quanto a sociedade civil. Por outro lado, as análises do autor trazem nuances entre esses três pólos que conferem ao Estado, em determinado momento, uma identidade de sociedade civil, apresentando-se como “autogoverno”. Isso pode ser percebido na explicação do conceito de “estatolatria”, atitude autônoma dos diversos grupos sociais em relação à “vida estatal”, ao Estado restrito, que, desta vez, é chamado de “governo dos funcionários”. O autor, que tende a enxergar uma relação política em todas as esferas do ser social, mostra que o Estado, em seu sentido ampliado, deve estimular a articulação da sociedade civil e proporcionar que cada indivíduo se autogoverne.

Dá-se o nome de “estatolatria” a uma determinada atitude em relação ao “governo dos funcionários” ou sociedade política, que, na linguagem comum, é a forma de vida estatal a que se dá o nome de Estado e que vulgarmente é entendida como todo o Estado. A afirmação de que o Estado se identifica com os indivíduos (com os indivíduos de um grupo social), como elemento de cultura ativa (isto é, como

movimento para criar uma nova civilização, um novo tipo de homem e de cidadão), deve servir para determinar a vontade de construir, no invólucro da sociedade política, uma complexa e bem articulada sociedade civil, em que o indivíduo particular se governe por si sem que, por isto, este seu autogoverno entre em conflito com a sociedade política, tornando-se, ao contrário, sua normal continuação, seu complemento orgânico. Para alguns grupos sociais que, antes da elevação à vida estatal autônoma, não tiveram um longo período de desenvolvimento cultural e moral próprio e independente (como na sociedade medieval e nos governos absolutistas se tornara possível por causa da existência jurídica dos estamentos ou ordens privilegiadas), um período de estatolatria é necessário e até oportuno: esta “estatolatria” é apenas a forma normal de “vida estatal”, de iniciação, pelo menos, à vida estatal autônoma e à criação de uma “sociedade civil” que não foi possível historicamente criar antes da elevação à vida estatal independente (GRAMSCI, 2007, p. 279 e 280).

Essas afirmações inerentes à estatolatria e ao autogoverno reforçam a tendência de Gramsci em sobrepor a liberdade política ao determinismo econômico. Além disso, não se trata aqui de uma visão restrita de esfera política ou de relações de poder, mas de uma política em sentido amplo, associada à universalidade e à transformação de uma classe social em sujeito consciente da história, hegemônica na sociedade. Esse debate reacende a questão da “relação de forças”, em que Gramsci distingue três momentos: um de relação de forças sociais estreitamente ligada à estrutura, outro de relação das forças políticas e um último de relação das forças militares. No que diz respeito à relação de forças políticas, ou seja, “à avaliação do grau de homogeneidade, de autoconsciência e de organização alcançado pelos vários grupos sociais” (GRAMSCI, 2007, p. 40 e 41), o autor afirma que há níveis diferentes de consciência política coletiva: um econômico-corporativo, em que integrantes de um grupo social são solidários somente com outros que exercem a mesma função dentro de um grupo; um momento de consciência da solidariedade com os interesses econômicos de quaisquer membros do grupo social; e um terceiro nível em que os interesses de um círculo corporativo ultrapassam o grupo e se tornam interesses de outro grupo econômico.

É nesse terceiro nível de consciência que as ideologias se transformam em partido, se confrontam até que se sobressaia uma ou uma combinação delas, impondo-se, segundo Gramsci, em toda área social e determinando unicidade dos fins intelectual, moral, econômico e político. A luta das forças políticas sai de um nível corporativo e passa para um nível universal. Nessa fase, um grupo social adquire hegemonia. Ele ressalta que

O Estado é certamente concebido como organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à expansão máxima desse grupo, mas este desenvolvimento e esta expansão são concebidos e apresentados como a força motriz de uma expansão universal, de um desenvolvimento de todas as energias “nacionais”, isto é o grupo dominante é coordenado concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados e a vida estatal é concebida como uma

contínua formação e superação de equilíbrios instáveis (no âmbito da lei) entre os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados, equilíbrios em que os interesses do grupo dominante prevalecem, mas até um determinado ponto, ou seja, não até o estreito interesse econômico-corporativo. Na história real, estes momentos implicam-se reciprocamente, por assim dizer horizontal e verticalmente, isto é, segundo as atividades econômico-sociais (horizontais) e segundo os territórios (verticalmente), combinando-se e cindindo-se variadamente: cada uma destas combinações pode ser representada por uma própria expressão organizada econômica e política (GRAMSCI, 2007, p. 41 e 42).

A partir da ideia de que a vida estatal é concebida como uma sucessiva formação e superação de equilíbrios instáveis entre os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados, é possível compreender o conceito de “guerra de posição”, em Gramsci. O sistema hegemônico, na compreensão do autor, é responsável por democratizar as esferas de poder e permitir que grupos dirigidos passem a ser grupos dirigentes, desde que superem qualquer espírito corporativista e assumam uma postura de classe nacional, sentindo-se responsável por solucionar quaisquer desordens de questão social.

No Oriente, o Estado era tudo, a sociedade civil era primitiva e gelatinosa; no Ocidente, havia entre o Estado e a sociedade civil uma justa relação e, ao oscilar o Estado, podia-se imediatamente reconhecer uma robusta estrutura da sociedade civil. O Estado era apenas uma trincheira avançada, por trás da qual se situava uma robusta cadeia de fortalezas e casamatas; em medida diversa de Estado para Estado, é claro, mas exatamente isto exigia um acurado reconhecimento de caráter nacional (GRAMSCI, 2007, p. 262).

Essa ideia de que as “fortalezas e casamatas” eram diversas de Estado para Estado remete às diferenças de estratégia de organização dos grupos sociais na conquista do poder. Enquanto que nas sociedades orientais (referentes a Estados absolutistas ou liberais elitistas do início do século XIX) havia confrontos radicais entre os grupos sociais e o Estado-coerção para a conquista do Estado em seu sentido restrito, nas sociedades ocidentais (referentes a Estados democráticos modernos), a estratégia era inicialmente conquistar espaço político e ideológico na sociedade civil por meio do consenso da maioria da população, para, em seguida, alcançar o poder do Estado em seu sentido ampliado. Ao primeiro caso, dá-se o nome de “guerra de movimento” e ao segundo, “guerra de posição”.

Com a aceleração dos processos de socialização das forças produtivas e consequente socialização da participação política, ocorre uma transformação gradativa nas estratégias de conquista do poder e uma passagem da “guerra de movimento” para a “guerra de posição”. Segundo Carlos Coutinho (2007), Gramsci estabelece uma correlação entre “guerra de

movimento” e ‘revolução permanente’ e outra entre “guerra de posição” e conquista da “hegemonia civil”. Coutinho ressalta que

Na “guerra de posição” que atravessa uma crise de hegemonia, preparando-a ou dando-lhe progressivamente solução, não há lugar para a espera messiânica do “grande dia”, para a passividade espontaneísta que conta com o desencadeamento de uma explosão de tipo catastrófico como condição para o “assalto ao poder”. O critério central para a resolução da crise é a iniciativa dos sujeitos políticos coletivos, a capacidade de fazer política, de envolver grandes massas na solução de seus próprios problemas, de lutar cotidianamente pela conquista de espaços e posições, sem perder de vista o objetivo final, ou seja, o de promover transformações de estrutura que ponham fim à formação econômico-social capitalista. Se a crise econômica não se traduz espontaneamente na desagregação do bloco dominante (mas pode até, em certas condições, favorecer uma reagregação desse bloco), isso significa que tal desagregação depende diretamente da capacidade da classe dominada de fazer política; em outras palavras, de conquistar progressivamente para si a hegemonia perdida, ou em via de perder-se, pela classe dominante (COUTINHO, 2007, p. 154 e 155).

1.2 DEMOCRACIA E COMUNICAÇÃO

A guerra de movimento e a socialização da participação política são importantes estratégias de mudança das estruturas de dominação e mobilização da sociedade para um debate público e democrático. Ao analisar a relação entre sociedade civil, Estado e democracia, Sayonara Leal (2009) diz que reflexões sobre a interface participativa da democracia exigem a aproximação entre Estado e sociedade civil, através de uma interação discursiva, permitindo ao cidadão comum assumir o protagonismo na cena pública de debate e no espaço político.

Apesar de Leal adotar uma perspectiva habermasiana de Estado, visto, diferentemente de Gramsci, como instância independente da sociedade civil, o debate promovido por ela sobre a dimensão comunicativa e participativa da sociedade civil, que tem no espaço público sua instância discursiva, torna-se imprescindível para este trabalho, dentre outros fatores, por entrar na discussão sobre esfera pública e constituição de canais de comunicação como mecanismos de apoio à democracia participativa.

Além disso, há possibilidade de se estruturar a análise da esfera pública feita por Sayonara sem apresentar incoerência com o uso do termo ‘sociedade civil’ de Gramsci. Isso porque quando se diz que os cidadãos que atuam na sociedade civil podem assumir protagonismo na cena pública e alcançar espaço na sociedade política, participando de processos decisórios que irão ser arbitrados pelo Estado (LEAL, 2009), não é necessário

abandonar a concepção gramsciana de ‘Estado ampliado’. Na verdade, o Estado que irá arbitrar os processos decisórios da sociedade civil e, conseqüentemente, da sociedade política, é o ‘Estado restrito’. De alguma forma, a ideia de ‘Estado ampliado’ poderia estar incorporada na afirmação de que o interesse público, historicamente representado pelo Estado, passa a ser preservado pela sociedade civil, que é a base de atuação de sindicatos, comunidades e associações não estatais, arena de formação da vontade coletiva. Ao resguardar o interesse público, que por sua vez é representado pelo ‘Estado restrito’, a sociedade civil estaria integrando o Estado em sua concepção ampliada. Nesse sentido, a interação entre Estado e sociedade é permitida pela política, a qual perpassa tanto o espaço público político institucionalizado quanto a esfera civil

Lara Haje (2007), ao trabalhar com o conceito de democracia fundamentado na mobilização social e na força comunicativa de participantes de um debate público, afirma que para tratar de políticas democráticas de comunicação, é preciso, primeiramente, falar de esfera pública de discussão. A multiplicidade de esferas públicas é importante para a democracia, para a garantia de participação de grupos minoritários, pois os critérios normativos da esfera pública, por si sós, não garantiriam a imparcialidade das normas consensuais (HAJE, 2007).

No campo das lutas populares e das reivindicações urbanas, são feitos acordos legalmente construídos a partir de negociações de conflitos, em que os critérios de força são substituídos pelos de justiça substantiva e onde se reinterpreta princípios da lei e criam-se novos direitos de diversas demandas. Segundo Vera da Silva Telles (1994), as relações que movimentos organizados da sociedade civil passaram a estabelecer com a esfera governamental representam o deslocamento de práticas “tradicionais de mandonismo, clientelismo e assistencialismo em formas de gestão que se abrem à participação popular e a formas de negociação em que demandas e reivindicações estabelecem a pauta de prioridades e relevância na distribuição dos recursos públicos” (TELLES, 1994, p. 99 e 100).

Essa complexidade na relação entre o todo social e o Estado restrito manifesta-se em ações orientadas por lógicas distintas, mas com o estabelecimento de interesses comuns. É na esfera pública que as pessoas se reúnem para dar visibilidade aos seus gostos e necessidades. Segundo Sayonara Leal (2009), a esfera pública pode ser representada por espaços associativos e comunitários, ambientes sociais comuns que instituem seus próprios meios de promover comunicação entre seus membros e entre estes e o mundo exterior, sendo que as associações e comunidades possuem uma aparente homogeneidade, já que suas lógicas de

ação vêm de diversos contextos e regimes de engajamento, sendo possível aos atores reverem a definição e a pertinência dos arranjos organizados conforme outra lógica.

Caracterizar e compreender configurações locais de espaços públicos dialógicos, fundados no debate de opiniões entre indivíduos reunidos em torno de comunidades localizadas geograficamente, implica encontrar denominações para suas ações, seja no amplo espaço de suas vidas cotidianas, de seus locais de reunião e debate, como, em especial, das juridicamente denominadas mídias comunitárias. Tais mídias ora se voltam para temas de interesse comum a toda a comunidade, ora difundem opiniões privadas dos seus detentores e aliados. Neste sentido, são espaços públicos comunitários que não necessariamente se dedicam à causa do interesse comum, por mais que portem a denominação de mídias comunitárias. São comunitárias quando se ocupam da tematização de identidades, valores, ideias, pensamentos e opiniões que remetem diretamente à comunidade dos indivíduos que constituem seu público ativo ou receptor; quando buscam a formação de consensos pela via das afinidades de interesses e da formulação de objetivos e práticas sociais (LEAL, 2009, p. 101).

A autora explica que é possível, nesse espaço público comunitário promovido pelas pequenas mídias, a construção de mais de um consenso, seja provisório ou permanente. Como tal espaço é caracterizado pelo pluralismo de opiniões e conflitos de posições, é preciso encontrar entendimentos comuns à maioria da comunidade, situação que retoma a premissa da esfera pública enquanto espaço formador de cidadania. Sayonara Leal (2009) esclarece ainda que o caráter público e político das pequenas mídias pode ser medido pela visibilidade dada aos processos discursivos e à diversidade de conteúdos temáticos e opinativos oriundos de indivíduos anônimos ou entidades representativas da sociedade civil.

A esfera pública é um dos fatores fundamentais para a consolidação de práticas democráticas e de transformação social, tendo a comunicação enquanto instrumento de diálogo, de mediação de opiniões. Para Leal, os veículos comunitários de comunicação são espaços que dão visibilidade aos debates de diversidade cultural e étnica e às reivindicações de uma justiça social, diferentemente do que ocorre em outros setores da Indústria Cultural. Mas é importante deixar claro que a apropriação dos veículos de comunicação não garante, por si só, democratização comunicacional. Segundo Ruy Sardinha (2008), o fato de a esfera pública permitir recriações plurais não a torna menos excludente, sendo o popular um campo de conflitos entre as classes sociais e uma instância de disputa de interesses. Para o autor, a comunicação popular é uma “outra comunicação”, que reúne desejos fragmentados e plurais, tornando-se instrumento de luta para a construção de uma esfera pública democrática.

Se, portanto, como vários teóricos e militantes vêm apontando, a comunicação popular e alternativa é – por seu conteúdo e processo – uma forma de “resistência, denúncia, acumulação de forças”, ainda que se entenda que o popular “não é homogêneo e não pode, portanto, ser compreendido por fora do ambíguo e conflitivo

processo em que se produz e emerge atualmente”, não devemos abrir mão de unidades identitárias como a de povo ou classe social” (SARDINHA, 2008, p.91).

1.3 COMUNICAÇÃO COMUNITÁRIA

O termo ‘comunitário’ pode ser definido de várias formas e tem sido reformulado, ao longo dos tempos, para atender às dinâmicas sociais. A palavra ‘comunidade’, de acordo com Zygmunt Bauman (2003), carrega um significado de lugar confortável e acolhedor, onde as pessoas podem sentir-se seguras e confiar umas nas outras, um lugar desejável, mas quase inalcançável. ‘Comunidade’ significa entendimento compartilhado, sendo, conforme Bauman, distinta de outros agrupamentos humanos, pequena e auto-suficiente. O autor defende haver duas tendências que acompanham, ao longo da história, o capitalismo moderno: 1) um esforço de substituir o entendimento natural da comunidade de outrora, o ritmo da lavoura e a rotina da vida do artesão por uma rotina projetada artificialmente, imposta e monitorada e 2) uma tentativa de criar um sentido de comunidade no âmbito da nova estrutura de poder.

Com a impessoalidade da relação entre trabalhador e máquina, a homogeneidade das ações dos trabalhadores e a rotinização do processo de produção no início do século XX, o ambiente comunitário que existia no trabalho pré-industrial foi destruído. Essa tendência teria sido reflexo da linha de montagem de Frederick Taylor, que propôs separar o desempenho produtivo dos motivos e sentimentos dos trabalhadores. Já a segunda tendência, de recriar a comunidade em torno do próprio lugar de trabalho e transformar o emprego na fábrica em uma tarefa para toda a vida, seguiu paralelamente à primeira, em cidades onde o sucesso industrial estava associado ao bem estar dos trabalhadores, onde os donos das fábricas projetavam o complexo de produção incluindo, ao redor das fábricas, moradias, escolas, hospitais e capelas para os seus trabalhadores. A ideia, neste último caso, era preservar o espírito de comunidade no clima de competição e busca pelo lucro (BAUMAN, 2003).

Em 1930, com a fábrica fordista, veio à tona a tendência de se criar uma nova forma de comunidade, com o intuito de recuperar a enfraquecida eficiência do trabalho nas fábricas. Foi redescoberta a importância da comunidade, da satisfação do emprego e da atmosfera amigável para a melhoria da relação entre custo e efeito.

Segundo Bauman, com a nova elite global, foi eliminada a comunidade entendida enquanto lugar de compartilhamento do bem-estar alcançado de forma conjunta. A noção de

comunidade passa a corresponder a uma experiência diferente, como uma comunidade dos sonhos, que extrapola as lutas pela identidade, como uma comunidade de pessoas que pensam e se comportam de forma semelhante. A atração da comunidade dos sonhos comunitários se funda na promessa da simplificação, com muita mesmice, pouca diversidade e segregação entre os indivíduos.

As duas tarefas que deveriam ser invocadas pela comunidade para enfrentar diretamente as patologias da sociedade atomizada de hoje num campo de batalha verdadeiramente relevante são a igualdade dos recursos necessários para transformar o destino de indivíduos de *jure* em indivíduos de *facto*, e um seguro coletivo contra incapacidades e infortúnios individuais. O valor da comunidade original, quaisquer que fossem seus deméritos, residia nessas duas intenções. O pensamento único de nossa desregulamentada sociedade de mercado abandona essas tarefas e abertamente as declara contraproducentes – mas os pregadores da comunidade, inimigos declarados desse tipo de sociedade, relutam em correr em defesa das tarefas abandonadas (BAUMAN, 2003, p. 133).

Uma comunidade precisa ser organizada em conjunto, a partir do compartilhamento entre os indivíduos, sendo uma comunidade de interesse e responsabilidade em relação aos direitos iguais de cada um. A comunidade é naturalmente homogênea, mantém os homens interligados por trabalho em comum, fé comum ou costumes em comum (BAUMAN, 2003 e BUBER, 2008). O termo ‘comunidade’ utilizado neste trabalho, para a nomenclatura ‘canais comunitários’, representa justamente o conjunto de grupos sociais que compartilham o interesse comum e a responsabilidade de utilizar o espaço televisivo como garantia do direito humano à comunicação, do direito do cidadão de ser informado. Um canal comunitário é formado por grupos sociais distintos, a exemplo de comunidades religiosas, comunidades de profissionais que exercem uma mesma atividade, comunidades de indivíduos que partilham uma crença econômica particular e comunidades de habitantes que vivem em uma mesma região, irmanados por um mesmo legado cultural.

Os termos ‘comunicação popular’ e ‘comunicação comunitária’ são utilizados normalmente pelos pesquisadores latino-americanos com o mesmo sentido, originários nos movimentos populares da década de 1970, de caráter mobilizador e servindo às necessidades de participação política da sociedade. Cicilia Peruzzo (2004) diz que houve uma vulgarização e distorção do uso do termo “comunitário”. Para ela, não basta ser local e ter aceitação pública para se considerar um meio de comunicação comunitário, sendo preciso comprometer-se com os interesses da comunidade e ajudar na ampliação dos direitos e deveres dos cidadãos.

A comunicação comunitária que vem sendo gestada no contexto dos movimentos populares é produzida no âmbito das comunidades e de agrupamentos sociais com

identidades e interesses comuns. É sem fins lucrativos e se alicerça nos princípios de comunidade, quais sejam: implica a participação ativa, horizontal e democrática dos cidadãos; na propriedade coletiva; no sentido de pertença que desenvolve entre os membros; na co-responsabilidade pelos conteúdos emitidos; na gestão partilhada; na capacidade de conseguir identificação com a cultura e os interesses locais; no poder de contribuir para a democratização do conhecimento e da cultura (PERUZZO, 2004, p.53).

De acordo com Iracema Nascimento (2001), a pressuposição das práticas diferenciadas de comunicação popular é de cunho ideológico, tendo esta o comprometimento de atuar como instrumento de conscientização e estímulo às classes populares para que participem da atividade cívica de comunicar, baseadas em um formato e modelo de linguagem diferenciados do sistema de produção da comunicação de massa. A autora diz que a comunicação popular era responsável por gerar um produto de conteúdo crítico e emancipador, com informações que denunciavam as injustiças sociais. Ao falar do campo de divergências no que diz respeito à definição de comunicação popular, Iracema explica que

Militantes e pesquisadores da área defendiam que comunicação popular era aquela "feita pelo povo e para o povo" e procuravam diferenciá-la da comunicação de massa e do que costumavam chamar de comunicação alternativa. Um dos grandes diferenciais atribuídos à comunicação popular era, então, a participação direta da comunidade na produção das mensagens. Tal princípio foi continuamente questionado, dado que a participação da comunidade era quase sempre secundária em muitas experiências de comunicação popular. Hoje, não podemos nos prender ao conceito geográfico de comunidade, uma vez que, nos lugares mais centrais ou mais remotos, os grupos sociais estão expostos apenas às dimensões do bairro ou de sua localidade. Outrossim, absorvem e decodificam influências culturais, sociais, políticas e econômicas de cunho local, nacional e global (NASCIMENTO, 2001, p. 72).

Para Sayonara Leal (2007), o termo “comunidade” retoma a percepção de grupo e não a condição de classe. A autora prefere pensar o comunitário de forma associada a processos culturais e de comunicação, que servem de espaço para busca da unidade, seja pela semelhança, seja pela luta por reconhecimento de diferenças socioculturais. Ao mostrar os limites e as justaposições entre o agir comunitário e o agir associativo, Leal revela que a associação faz parte da comunidade, mas seus grupos, diferentemente da comunidade, podem optar por fazer ou não parte dela, a depender da adesão aos interesses e finalidades da organização social. Por outro lado, a entidade associativa, assim como a comunidade, é fundada na cooperação com objetivo de atender a uma coletividade e sua forma de agir está orientada por uma racionalidade para fins comuns.

As bases de funcionamento das associações estão relacionadas à atividade comunicacional como promotora de um projeto associativo saído de um consenso

racional, apoiado nas lógicas da confiança e da solidariedade e na atividade instrumental cujo objetivo é o sucesso desse projeto a partir de duas lógicas principais, mercantil e administrativa (...) Na verdade, seja a associação resultante de uma ação comunitária ou a comunidade produto de uma ação associativa, essas formas de agrupamento social não podem ser reduzidas a tentativas ingênuas de resgatar o passado tradicional, apoiadas por uma ordem social mantida por laços mecânicos, mas por pessoas reunidas com a finalidade de se associar, as quais são autônomas e individuais (...) Nos espaços associativos e comunitários existem conflitos de interesses e às vezes disfunções do processo comunicativo, dada a existência de lógicas altamente racional-instrumentais. No entanto, é possível verificar num mesmo espaço a manifestação de ações orientadas por lógicas distintas, mas que operam segundo interesses comuns estabelecidos (LEAL, 2007, p. 387 e 388).

A essência do conceito de ‘comunidade’, segundo Álvaro Benevenuto (2005), está na formação de grupos que convivem por meio de regras estabelecidas com base em códigos de conduta sociopolítica, códigos linguísticos, territorialidade e interesses econômicos, políticos e sociais, sendo as tecnologias da comunicação utilizadas como mecanismos de compartilhamento das experiências das comunidades.

O que está em jogo não é a validade do conceito, mas sua configuração atual, pois as características das comunidades de hoje estão densamente contaminadas pelo estágio do capitalismo contemporâneo e pelas formas de comunicação que se estabeleceram para atender às demandas de acumulação do capital, especialmente originadas das redes viabilizadas pela tecnologia comunicacional da qual dependem os processos de desenvolvimento do mercado global (BENEVENUTO, 2005, p. 226).

Benevenuto lembra que até os anos 1970 havia um distanciamento entre os temas comunitários e locais e a televisão brasileira, seja por conta do destaque de questões nacionais, em detrimento dos interesses locais, seja pela importância assumida pela rede enquanto grande chamariz de audiência e de publicidade de bens e serviços. Mas a partir da década de 1980, observou-se uma maior preocupação com o jornalismo comunitário e uma pressão por parte das repetidoras de televisão em exibir programação própria. A Rede Globo, por exemplo, chegou a dividir seu Departamento de Jornalismo em dois setores: de rede e comunitário.

Para as comunidades, uma oportunidade de ver e saber o que se passava no cotidiano, especialmente quando a cabeça de rede propôs inserir, durante a programação vespertina, flashes e boletins ao vivo da vida das cidades onde a empresa tinha sua geradora própria ou afiliada. Para os temas locais, um espaço a mais a ser disputado, especialmente quando se tratava de eventos reivindicatórios e opositoristas aos poderes locais instituídos. A consequência da regionalização da produção jornalística da Globo foi, no âmbito local, a saída para a solução de problemas de abastecimento, de trânsito e de saneamento. Essa proposta funcionou mais como um parlatório da comunidade (BENEVENUTO, 2005, p. 235).

Apesar da aparente atenção dirigida aos fatos comunitários, as coberturas locais dos telejornais nacionais continuavam focadas em acontecimentos que envolvessem violência, catástrofes, miséria e desemprego. Informações de temática comunitária de interesse público, como reforma agrária e ocupações do Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST), eram omitidas, para dar espaço a fatos internacionais. Segundo o autor, no caso da Rede Globo, apesar desse distanciamento do comunitário com o jornalismo, os temas locais foram usados para inovar o conteúdo das demais produções da emissora, a exemplo de séries, minisséries, novelas e programas de entretenimento. As reportagens nacionais de cunho comunitário da emissora ganharam relevância nos anos 1990, a partir da redemocratização do Brasil, quando as notícias passaram a tratar da crise energética, da fome, do trabalho infantil e da defesa dos direitos humanos.

1.4 RADIODIFUSÃO COMUNITÁRIA E SERVIÇO PÚBLICO

A Lei 9.612, sancionada em 19 de fevereiro e 1998, que institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária (SCR), denomina, em seu artigo 1º, esse serviço como “radiodifusão sonora, em frequência modulada, operada em baixa potência e cobertura restrita, outorgada a fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, com sede na localidade de prestação do serviço”. Com a finalidade de atender a determinada comunidade de um bairro, tal Serviço de Radiodifusão deve, conforme prevê o artigo 3º, favorecer a difusão de idéias, elementos culturais, tradições e hábitos sociais da comunidade, além de proporcionar um conjunto de ações voltadas à formação e integração da comunidade, prestar serviços de utilidade pública, contribuir para o aperfeiçoamento profissional nas áreas de atuação dos jornalistas e radialistas e permitir a capacitação dos cidadãos no exercício do direito de expressão da forma mais acessível possível. A programação das emissoras de rádio comunitária deverá atender aos seguintes princípios:

I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas em benefício do desenvolvimento geral da comunidade; II - promoção das atividades artísticas e jornalísticas na comunidade e da integração dos membros da comunidade atendida; III - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família, favorecendo a integração dos membros da comunidade atendida; IV - não discriminação de raça, religião, sexo, preferências sexuais, convicções político-ideológico-partidárias e condição social nas relações comunitárias. § 1º É vedado o proselitismo de qualquer natureza na programação das emissoras de radiodifusão comunitária. § 2º As programações opinativa e informativa observarão os princípios da pluralidade de opinião e de versão simultâneas em matérias polêmicas,

divulgando, sempre, as diferentes interpretações relativas aos fatos noticiados. § 3º Qualquer cidadão da comunidade beneficiada terá direito a emitir opiniões sobre quaisquer assuntos abordados na programação da emissora, bem como manifestar idéias, propostas, sugestões, reclamações ou reivindicações, devendo observar apenas o momento adequado da programação para fazê-lo, mediante pedido encaminhado à Direção responsável pela Rádio Comunitária (Lei 9.612, Art. 4º, 1998).

Mesmo seguindo grande parte dos princípios elencados acima, servindo de espaço para integração e expressão da comunidade, as rádios comunitárias não gozam de direitos iguais aos das demais emissoras dos serviços regulares de telecomunicações e radiodifusão. De acordo com essa Lei, por exemplo, as emissoras do Serviço de Radiodifusão Comunitária que causarem “interferências indesejáveis” em outros Serviços de Telecomunicações e Radiodifusão poderão até ser fechadas, caso não corrijam o problema. No entanto, elas operam sem direito a proteção contra eventuais interferências causadas pelas demais emissoras em seus serviços.

O Serviço de Radiodifusão Comunitária deverá ser explorado por fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, cujos dirigentes deverão residir na área da comunidade atendida. O Conselho Comunitário instituído pela entidade autorizada a explorar o serviço deve ser formado por, no mínimo, cinco representantes de entidades da comunidade local, com o intuito de acompanhar a programação da emissora. Entidades prestadoras de qualquer outra modalidade de Serviço de Radiodifusão ou de televisão por assinatura ou que tenham sócios ou administradores que participem de outra entidade detentora de outorga não estão aptas a receberem outorga de autorização para o funcionamento de uma rádio comunitária.

Apesar de a Lei 9.612 não estar relacionada à exploração da transmissão de sons e imagens aplicáveis às emissoras de televisão de caráter comunitário, mas somente à exploração das rádios comunitárias, é importante tomar como um dos enfoques o marco regulatório da radiodifusão comunitária, tendo em vista que os princípios dispostos são praticamente os mesmos para todo serviço público de radiodifusão sonora e de sons e imagens. Tanto os serviços de radiodifusão quanto de telecomunicações deveriam, conforme a Constituição Federal de 1988, ser explorados pela União, até que a Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995, aboliu os serviços de telecomunicações da lista de serviços de jurisdição da União. A Emenda altera, dentre outras coisas, o marco regulatório das políticas públicas aplicáveis às telecomunicações, retirando do monopólio estatal a prestação desses

serviços. Enquanto na Constituição estava previsto que competia à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços de radiodifusão sonora, de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações, na Emenda Constitucional nº 8, os serviços de telecomunicações são excluídos da competência da União.

Ao tratar da noção constitucional de serviço público aplicável à regulamentação das políticas públicas de radiodifusão comunitária no Brasil, Daniel Vila-Nova Gomes (2007) diz que o modelo de outorga não assegura, por si só, a tipificação da radiodifusão comunitária enquanto serviço público e revela que seria arriscado considerar a existência de "autonomias públicas² (processos de soberania popular) ou privadas (afirmação/limitação de direitos humanos) sem dimensioná-las quanto ao papel desempenhado por cada um dos atores da sociedade brasileira" (GOMES, 2007, p. 45 e 46). A noção de serviço público está também relacionada às dimensões da dignidade humana e ao exercício democrático do direito constitucional de todo cidadão à comunicação e à informação. Para o autor, a noção constitucional de serviço público não está somente na forma legal, mas é também questão de autonomia jurídico-política dos cidadãos. Ele interpreta a noção de serviço público a partir do sistema de forças que há entre a garantia de direitos de dignidade cívica da pessoa humana e a aceitação de mecanismos coletivos de aferição de legitimidade da atividade regulatória.

Ao voltarmos nossos olhos para os serviços públicos de (tele)comunicações, deparamo-nos com um complexo fluxo de sentidos. Discutir temas sobre instâncias públicas de controle normativo e social é lançar subsídios acerca das condições mínimas que podem ser proporcionadas através dos meios de comunicação socialmente disponíveis. Esse é um dos aspectos básicos para garantir a existência digna dos cidadãos e para permitir a convivência justa e solidária de determinadas coletividades em contextos sociais marcados pela pluralidade de opiniões, crenças, sexos, orientações sexuais, identidades culturais etc (GOMES, 2007, p. 224).

Essa pluralidade de opiniões citada por Gomes é referente ao contexto das rádios comunitárias, que, segundo ele, podem se consolidar em arenas de discussão de assuntos de relevância pública e privada. O autor admite que há indícios de uso de tais rádios para fins eleitorais, partidários e religiosos, mas diz que é preciso destacar que, em geral, as rádios

² "A autonomia pública pode ser representada pelo exercício cívico das liberdades, da igualdade e da fraternidade ou, ainda, por meio da legítima imposição de deveres pela soberania popular. Autonomia privada, por seu turno, envolve as amplas possibilidades de realização democrática de direitos humanos e fundamentais considerados nos mais diversos âmbitos de concretização" (GOMES, 2007, p. 450).

comunitárias desempenham papel importante na construção de espaços constitucionais de articulação das liberdades (do livre exercício do direito à comunicação) e da igualdade de condições de acesso do cidadão, dos movimentos sociais e da comunidade ao conteúdo da programação.

Octavio Pieranti (2009) problematiza a noção de radiodifusão no Brasil enquanto "serviço público", apontando que tal atividade pode ser caracterizada como "de interesse público" ou "vinculada a interesses nacionais". Para mostrar a imprecisão na caracterização, o autor partiu da análise do artigo 12 do decreto nº 20.047, de 1931, do artigo 11 do decreto nº 21.111, de 1932, e do artigo 6º da lei nº 2.597, de 1995, que dispõem dos meios de comunicação como sendo de "interesse nacional", nos dois primeiros decretos, e de "interesse para a segurança nacional", nesta última lei. Por outro lado, "no contexto internacional, a radiodifusão, de uma forma geral, e a televisão, em particular, passaram a ser creditados como 'serviço público', termo que, no caso, reúne características relacionadas ao regime e às condições de prestação, ao atendimento de interesses coletivos e ao conteúdo oferecido aos cidadãos" (PIERANTI, 2009, p. 154).

Pieranti destaca que várias pesquisas na América Latina e no Brasil vinculam os termos 'televisão' e 'serviço público' quase sempre com os mesmos princípios, tais como continuidade do serviço e não discriminação, mas prefere discutir o assunto verificando a possibilidade de aplicar esse conceito em diferentes contextos históricos no país. Ele mostra que há discordâncias na conceituação de "serviço público" no Brasil: uma corrente que afirma ser o serviço público aquele prestado pelo Estado (restrito) e pelas entidades outorgadas a atender necessidades da população e da própria administração, uma segunda concepção que relaciona o serviço público à garantia aos direitos fundamentais e uma terceira definição em que o serviço público é prestado com base no interesse do Estado.

O ponto de contato entre todas as definições é o reconhecimento de que esse serviço está relacionado a atividades de interesse de todos ou coletivo (aspecto material); tem como responsável o Estado, ainda que esse possibilite a prestação por meio da iniciativa privada (aspecto subjetivo); e deve respeitar os procedimentos relativos ao direito público (aspecto formal) (PIERANTI, 2009, p. 158).

O autor verifica que as três correntes - que ora associa serviço público às necessidades da sociedade e do Estado, ora às necessidades somente da sociedade e ora ao interesse do Estado - apresentam problemas. O primeiro caso porque fragiliza os pilares do serviço público, já que às necessidades da sociedade incluem-se todos os tipos de bem, a exemplo das

atividades econômicas, e porque o conceito inclui atividades da administração pública que não estão voltadas diretamente ao atendimento da sociedade (PIERANTI, 2009). Se esse conceito preconiza um Estado ilimitado, o segundo, relacionado aos direitos fundamentais, trata, na concepção de Pieranti, o serviço público de forma subjetiva. Segundo ele, todos os meios de comunicação de massa poderiam ser vistos como serviço público, se for levado em conta o fato que a liberdade de imprensa é uma extensão natural da liberdade de expressão, e poderiam, ao mesmo tempo, não ser encarados como serviço público, longe da lógica dos direitos fundamentais, caso seja observada a liberdade de imprensa enquanto uma liberdade de empresa. Além disso,

Uma alternativa intermediária seria afirmar que os meios de comunicação de massa não operados como empresas são reflexo da liberdade de expressão - nesse caso, seria preciso admitir que a radiodifusão comunitária, por exemplo, é um serviço público, ao passo que as emissoras privadas não o são. Daí adviria uma pergunta: de acordo com o princípio da permanência, o Estado seria obrigado a prestar radiodifusão comunitária, caso nenhuma entidade se candidatasse para tal? (PIERANTI, 2009, p. 159)

No caso da ampla aceitação do público atrelada ao interesse do Estado, a contestação de Pieranti é de que tal tendência pressupõe a hipótese de um Estado mediador, que delimite os interesses de grupos sociais divergentes, ou de estatização do interesse público, sendo o Estado encarregado de escolher, em situações de choque de interesses, aqueles interesses a serem priorizados. Embora faça objeções a esta terceira corrente, Pieranti, admite que o serviço público representa uma intervenção estatal no domínio econômico.

Sendo consensual que o serviço público deva ser positivado em algum instrumento normativo, Pieranti analisou todos os princípios jurídicos referentes à comunicação de massa desde 1962 e observou que as Cartas Magnas não definem exatamente o conceito de serviço público, citando somente que compete à União a exploração direta ou mediante outorga dos serviços de telecomunicações e de radiodifusão, usando como instrumentos a concessão, a permissão ou a autorização. Os dois primeiros instrumentos são inerentes aos serviços públicos, mas a autorização não, pois esta é comumente vinculada, no âmbito da administração pública, a atividades econômicas (de interesse do prestador do serviço) ou que atendam a emergências eventuais. Sobre a natureza da radiodifusão com base na legislação brasileira, o autor revela os seguintes pontos:

O primeiro é o tratamento atípico dado ao termo 'autorização' até a década de 1960. O CBT não avançou na caracterização desse instrumento de outorga, admitindo que ele poderia ser utilizado para os mais diversos tipos de serviço, dentre os quais, a radiodifusão local. O decreto nº 52.795, de 1963, ao regulamentar o CBT no que se

refere à radiodifusão, faz uso do termo 'autorização' para designar, genericamente, outros dois instrumentos de outorga, a permissão e a concessão. Além disso, define que a radiodifusão sonora local - as emissoras em FM, que se popularizariam nas décadas seguintes - seriam outorgadas por meio de permissão, desfigurando o instrumento (pouco consistente) consignado, anteriormente, pelo CBT. Ou seja: ao invés de diferenciar autorizações e permissões para a radiodifusão local, o decreto ignora a figura da autorização, colidindo com a lei à qual deveria se subordinar (PIERANTI, 2009, p. 162).

Sendo o serviço público uma união de princípios rígidos, a radiodifusão não pode ser caracterizada como fruto de um reconhecimento legal. Para Pieranti, a caracterização da radiodifusão enquanto serviço público seria fundamental, embora abrisse espaço para uma tensão entre a corrente que retrata a regulação com foco no atendimento do interesse público e outra que defende liberdades desreguladas para os anseios de interesses privados, relacionados a atividades econômicas.

1.5 TV COMUNITÁRIA NO BRASIL

O início das transmissões de televisão comunitária no Brasil data da década de 1980. Dentre as experiências registradas estão as TV comunitárias em UHF (*Ultra High Frequency*), que são repetidoras de televisões educativas, com outorga de permissão de uso e que podem ter caráter educativo-cultural, comercial ou político-partidário; as TV comunitárias em VHF (*Very High Frequency*) que alcançam a mesma frequência das TV abertas, mas são clandestinas, não regulamentadas em lei e eventualmente entram no ar, atingindo comunidades específicas; a TV de Rua ou TV Livre, experiência em que a própria comunidade participa da produção de vídeos, que posteriormente são exibidos em praças, ônibus, ruas, escolas, centros comunitários ou sindicatos da mesma localidade, e os canais comunitários da TV a cabo.

As TV comunitárias transmitidas pelo sistema UHF funcionam em nível local e retransmitem, de forma não simultânea, parte da programação de televisões educativas. São canais destinados principalmente a universidades, fundações e prefeituras, através de um sistema de outorga e permissão de uso, com base na avaliação de projeto de viabilidade técnica apresentado pela instituição interessada. Abre-se espaço para programas comunitários e apoio cultural, na forma de propaganda institucional, mas não é permitida a inserção de comerciais. As televisões comunitárias em UHF, consideradas canais locais constituídos

legalmente, são caracterizadas ainda pela propriedade privada; audiência heterogênea; diversidade de padrões de atuação e de programação; gestão burocrática convencional e pela interferência de interesses políticos, partidários ou comerciais.

Já as TV comunitárias transmitidas pelo sistema VHF são experiências de protesto a favor da liberdade de expressão e contra o sistema de concessão e o caráter mercantil dos canais comerciais de televisão no Brasil. A gestão desses canais está a cargo de grupos autônomos, sem nenhum mecanismo de representação de instituições locais e a programação não segue os padrões dos canais convencionais, apresentando normalmente um viés irreverente, educativo e cultural. Nota-se que as pessoas envolvidas com essas TV promovem, junto às comunidades, uma democratização das técnicas de produção e transmissão audiovisual, por meio de cursos e outras formas de capacitação.

A TV de Rua surgiu a partir de movimentos populares, para tentar mobilizar a sociedade nas lutas pela melhoria da qualidade de vida. Sem fins comerciais e com exibições itinerantes, as TV de Rua usam humor e música para resgatar identidades culturais e aumentar a auto-estima de segmentos excluídos da população. Cicilia Peruzzo (2007) elencou como características da TV de Rua a participação popular em várias fases do processo de produção audiovisual; a dependência de entidades de interesse social, embora sejam autônomas quanto ao direcionamento a seguir; a sustentabilidade vinculada a financiamentos de projetos populares ou a parcerias institucionalizadas. As principais experiências dessa categoria foram a TV Viva, em Pernambuco; a TV Liceu, na Bahia; a TV Mocaronga, no Pará; a TV Maxambomba e a TV Pinel, no Rio de Janeiro.

Diferentemente desses modelos de TV comunitária, os canais comunitários da televisão a cabo estão voltados a uma audiência ampla e heterogênea, pois estão disponíveis aos assinantes das TV a cabo. Tendo sua operacionalização garantida em lei, eles são estruturados e gerenciados por associações de usuários regidas por estatuto e regimento próprio. Qualquer entidade não governamental e sem fins lucrativos tem o direito de veicular programas nesses canais na TV a cabo, tendo um espaço aberto de programação e planejamento.

Apesar de, em algumas ocasiões, reforçarem o autoritarismo e a intolerância no momento de ocupação dos espaços, os canais comunitários a cabo colocam no mesmo palco atores distintos da sociedade civil em processo de conflito e negociação permanentes. E embora muitas vezes reproduzam a linguagem, o formato e até mesmo o modo de produção (incluindo a relação hierárquica entre os membros das equipes produtoras) dos meios de comunicação tradicionais, tais experiências permitem que "cidadãos comuns" manipulem técnicas de comunicação,

refletindo sobre os mecanismos produtivos da mídia e aguçando seu desejo (e poder) de também atuar como criadores no processo de produção cultural (NASCIMENTO, 2001, p. 23).

Atuando no processo de produção cultural, cidadãos comuns, de países menos desenvolvidos, chegam a participar do cenário mundial. Valério Brittos (2001) mostra que isso é possibilitado pela globalização, que é um processo histórico-social voltado, além da homogeneização dos lugares, à heterogeneidade das pessoas, podendo os países periféricos ser produtores e distribuidores de produtos culturais globais, a exemplo das telenovelas brasileiras. O que acontece é que, com novos padrões e valores, os produtos mundializados podem ser refuncionalizados.

Os sujeitos sociais, a partir da apropriação, podem mudar o rumo dos produtos. As experiências exitosas de refuncionalização recomendam o investimento no uso social das tecnologias, adiantam o que pode ser feito, com melhores possibilidades de sucesso, com a televisão a cabo, capaz de acrescentar informações diferenciadas e, por isso, importantes para as novas articulações de comunidades subalternas (BRITTOS, 2001, p. 199).

Com propriedade coletiva, os canais comunitários da TV a cabo podem ser gerenciados por entidades totalmente diferentes entre si, que queiram contribuir para o desenvolvimento comunitário, oferecendo programação eclética e pluralista, voltada à educação, cultura e exercício da cidadania. Esses canais são sustentados pelas entidades associadas, patrocínios ou prestação de serviços.

1.6 CANAIS COMUNITÁRIOS NA TV A CABO

Os canais comunitários da TV a cabo são formados por entidades não governamentais, sem fins lucrativos e geridos por estatutos próprios, constituindo-se em instituições autônomas da sociedade civil. Apesar de existirem legalmente desde 1995, com a promulgação da Lei nº 8.977, os canais comunitários surgiram somente a partir de agosto do ano seguinte, com a criação do Canal Comunitário de Porto Alegre. No mês de outubro do mesmo ano, foi a vez de o Canal Comunitário do Rio de Janeiro ir ao ar. Precisou-se de um ano e meio, após a promulgação da Lei do Cabo, para que as organizações sociais e comunitárias se mobilizassem e preparassem a operacionalização dos canais.

As cidades optaram por diferentes formas de organização dos canais. Enquanto os trabalhos de criação do canal de Porto Alegre foram estruturados pelo Conselho Municipal de Comunicação, no Rio de Janeiro, a tarefa ficou sob responsabilidade do Comitê pela Democratização da Comunicação. Em Brasília e em São Paulo, formaram-se conselhos provisórios de entidades não-governamentais e sem fins lucrativos, cujas decisões eram tomadas em reuniões públicas. Quando estreou o Canal Comunitário de Brasília, em 13 de agosto de 1997, o Canal Comunitário de São Paulo já estava funcionando experimentalmente desde 27 de julho daquele ano, passando a operar em caráter definitivo em 1º de novembro. A partir de então, começou-se a observar a mobilização para ocupação de canais comunitários em TV a cabo em Florianópolis (SC); Curitiba (PR), Londrina (PR), Campo Grande (MS), Belo Horizonte (MG) e nas cidades paulistas de São José do Rio Preto, São Carlos, Jundiaí e Piracicaba.

Além de elaborar estatuto com objetivos e finalidades do canal, deveres e direitos das entidades associadas, a preocupação das entidades que formariam os canais comunitários estava voltada, nos anos de 2006 e 2007, à divulgação da lei, ao estímulo da sociedade para acesso ao canal comunitário, ao contato com a empresa prestadora do serviço de TV a cabo na cidade para manifestar o interesse de uso do canal, à criação de uma associação das entidades usuárias de canal comunitário na TV a cabo e à busca de recursos para aquisição de equipamentos do estúdio de transmissão. Outras tarefas priorizadas pelos conselhos e comitês de Brasília, Porto Alegre, Rio de Janeiro e São Paulo foram a contratação de um operador de vídeo, a criação de vinheta, a produção do programa de estréia e a coleta do acervo de documentários e vídeos de eventos, palestras, reuniões e manifestações guardados pelas entidades associadas, material que seria transmitido nesta fase experimental, marcada pela inexistência de estúdios de produção, com o intuito de garantir o espaço da emissora e mostrar aos telespectadores que o canal comunitário já estava funcionando.

O estatuto da TV comunitária de Brasília foi criado em março de 1996, quase um ano e meio antes de o canal ir ao ar, como demanda surgida após uma reunião realizada no Sindicato dos Jornalistas do Distrito Federal, que contou com a participação de 29 instituições. A minuta do estatuto foi elaborada pela Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) do Distrito Federal, que participou do debate e ajudou a legalizar a Associação das Entidades Usuárias de Canal Comunitário na TV a cabo da capital do país.

A Associação de Entidades do Canal Comunitário do Rio de Janeiro optou por firmar um Protocolo de Intenções, assinado por mais de 70 entidades que aderiram à iniciativa, começando a transmitir programas de terceiros, comprometendo-se a criar, em seguida, uma forma jurídico-institucional para utilização do canal. Já o Conselho do Canal Comunitário de Porto Alegre reuniu as principais propostas estatutárias que recebeu de diversos segmentos sociais do Rio Grande do Sul e criou, em 23 de outubro de 1996, o Estatuto Social da Associação das Entidades Usuárias de Canal Comunitário de Porto Alegre, contendo 37 artigos que tratam da constituição do canal, finalidades, objetivos, quadro associativo, direitos, deveres, patrimônio, direção, administração, fiscalização, infrações e penalidades.

O Estatuto de Porto Alegre prevê a participação, na estruturação do canal comunitário, das entidades não-governamentais e sem fins lucrativos da Associação e de colaboradores, além de pessoas físicas e jurídicas não associadas. Dentre as principais finalidades da Associação das Entidades Usuárias de Canal Comunitário em Porto Alegre estão o fomento à democratização da comunicação; a garantia do exercício da democracia, assegurando a liberdade de expressão aos representantes das entidades associadas e buscando ações unificadas; a orientação por princípios éticos e de igualdade, participação, representação da pluralidade e da solidariedade; a defesa da solidariedade entre os povos, dos direitos humanos e das liberdades individuais e a garantia do exercício do direito de expressão, de geração de informação e de geração cultural a todos os segmentos sociais.

De acordo com Álvaro Benevenuto (2005), a criação do Canal Comunitário de Porto Alegre remonta o período dos debates promovidos, desde 1994, pelo Conselho Municipal de Comunicação sobre os impactos sociais, culturais, políticos e econômicos das novas tecnologias, mas teriam sido as lideranças sociais paulistas que inspiraram a atitude pioneira dos gaúchos. Antes de a Lei do Cabo entrar em vigor, lideranças e entidades sociais de São Paulo, que fundaram a comissão provisória, reuniam-se para discutir finalidades, financiamento e instâncias de gestão do espaço comunitário na televisão a cabo.

Um ano antes da ocupação do canal em Porto Alegre, a pedido da então assessora do ministro das Comunicações, Irma Passoni, a instituição educacional Colméia convidou algumas organizações para uma primeira reunião (cuja pauta era a ocupação do canal), que aconteceu em 11 de agosto de 1995, confirmando a cidade de São Paulo como principal cenário das propostas de ações midiáticas alternativas, conforme registros da história dos novos movimentos sociais. Isso acontece porque, além de ser o palco das principais mobilizações da resistência ao *establishment* dos anos de governo militar e de concentrar os principais pólos de produção industrial da mídia dominante alternativa, São Paulo alojava a vanguarda do pensamento acadêmico das décadas de 60-80. Sendo assim, a crítica dos meios e o incentivo à produção de outros conteúdos, especialmente no setor audiovisual, encontram

ambiente favorável e infraestrutura suficiente para fomentar ações que valorizem as expressões alijadas pelas grandes mídias, aplicando tecnologia de ponta para sua realização (BENEVENUTO, 2005, p. 124 e 125).

O Canal Comunitário de São Paulo só não foi ao ar antes do canal de Porto Alegre por conta da falta de entendimento entre os representantes das entidades, que não chegavam a um consenso em relação ao uso e objetivos do canal. Acabou havendo uma divergência entre as entidades, que se separaram em cinco frentes (TV Interação, TV Comunitária, TV Sampa, Vida e Trabalho e TV OAB). “Além de atrasar a entrada dos programas no canal a cabo e de perder a oportunidade de pioneirismo, a disputa sobre os direitos de gerir o canal comunitário foi parar na Justiça” (BENEVENUTO, 2005, p. 127). A organização da entidade gestora do canal de São Paulo foi assumida pela TV OAB e pela ‘Vida e Trabalho’, entidade ligada à Federação dos Empregados do Comércio. Quando entrou em operação, o canal já contava com a participação de 86 entidades na grade de programação.

1.7 INTERLOCUÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES REPRESENTATIVAS DOS CANAIS COMUNITÁRIOS

Falta de entendimento ocorreu também entre os canais comunitários de diversas regiões do país para criação da Associação Brasileira de Canais Comunitários (ABCCOM), em julho de 2001, em São Paulo. A reunião foi convocada pelas Associações das Entidades de Canais Comunitários de Brasília, Porto Alegre, São Paulo e Rio de Janeiro, mas resultou em divergências de opinião quanto às propostas do regulamento, por conta das diferentes condições técnicas operacionais das emissoras, o que fez com que alguns canais não adotassem os modelos apresentados pela Associação. Hoje, a ABCCOM possui 35 filiados, de um total de 61 canais comunitários carregados poradoras de TV a cabo no país, conforme mapeamento realizado, em 2010, pela Frente Nacional pela Valorização das TV do Campo Público (Frenavatec), associação que congrega TV comunitárias e educativas e instituições interessadas no fomento, valorização e desenvolvimento da comunicação comunitária social no Brasil.

A Associação Brasileira de Canais Comunitários surgiu com os seguintes propósitos: garantir o cumprimento da Lei do Cabo em todo território nacional; congregar os canais comunitários do Brasil; representar, em todas as instâncias, os interesses gerais de seus

associados; fomentar a democratização da comunicação; garantir o exercício da mais ampla democracia em todos os seus organismos e instâncias, assegurando liberdade de expressão aos representantes das entidades associadas; orientar sua ação por princípios éticos e de igualdade, participação, representação da pluralidade e solidariedade; defender a solidariedade entre os povos, o ambiente natural, a biodiversidade e os recursos naturais não renováveis, os direitos humanos e da cidadania, as liberdades individuais e coletivas e a justiça social; assegurar o direito de expressão, de geração de informação e de produção cultural a todos os segmentos sociais; fomentar a capacidade da cidadania para a leitura crítica dos meios de comunicação, nas suas diversas modalidades, e para o debate da estética, dos conteúdos, da linguagem e da técnica empregadas; estimular o desenvolvimento dos serviços de TV por assinatura pautada pelas noções de participação e de preservação do interesse público; incentivar a criação dos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Comunicação como espaços institucionais necessários para o debate dos assuntos da área das comunicações e contribuir para o desenvolvimento das atividades de seus associados. Segundo Benevenuto, a criação da ABCCOM teve o intuito de conseguir financiamentos do Governo Federal, fazer contato com produtores de conteúdo e orientar os canais comunitários.

O objetivo (da reunião para criação da associação nacional) era ampliar a capacidade de negociar com organismos que pudessem liberar verbas para financiar produções, como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o Fundo de Universalização do Sistema de Telecomunicações (Fust) e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), através de suas linhas de financiamento, para fomentar atividades econômicas locais. Em outra frente, essa representação se destinava a ampliar contatos com produtores autônomos e ligados a movimentos sociais, das artes e da cultura para disponibilizar conteúdos para as grades dos canais comunitários nacionais, provendo-os de opções diversas para montar as mesmas. Um dos alvos dessa ação relacionava a liberação dos custos de exibição dos audiovisuais financiados pelas leis de renúncia fiscal oriundas do governo federal. Procurava, ainda, unificar as orientações nas quais as novas entidades do gênero pudessem encontrar referência (BENEVENUTO, 2005, p. 129).

Ao tratar da organização de uma representação nacional, Iracema Nascimento diz que enquanto alguns canais comunitários estavam articulando a criação da ABCCOM, a Associação dos Canais Comunitários do Estado de São Paulo (ACESP) tinha sido instituída e estava organizando o primeiro encontro nacional.

Os canais comunitários a cabo começaram a discutir a possibilidade de criar uma entidade nacional em agosto de 1999, quando tiveram a oportunidade de encontrarem-se em São Paulo, durante seminário promovido pelo Sindicato dos Jornalistas. A partir dali, participantes de alguns canais, como os de Porto Alegre, Campo Grande e Brasília, passaram a se corresponder por telefone e correio eletrônico e chegaram a

se reunir em outras oportunidades, discutindo a realização de um encontro nacional que abriria o debate sobre a criação da entidade. A intenção era realizar o evento em 7 de setembro de 2000, mas, segundo o coordenador geral do Canal Comunitário de Porto Alegre, Jorge Vieira, a ideia não se concretizou e a discussão terminou ficando congelada (...) Para surpresa de muitos, de acordo com Jorge, em outubro de 2000, a recém-criada Associação dos Canais Comunitários a Cabo do Estado de São Paulo (ACESP) convidou os canais comunitários para participar, nos dias 20 a 22 do mesmo mês, na capital paulista, do I Encontro das TV Comunitárias do Brasil (NASCIMENTO, 2001, p. 46).

De acordo com Iracema, o I Encontro das TV Comunitárias do Brasil discutiu, além de viabilização financeira dos canais comunitários, ocupação das grades de programação e tramitação do projeto de Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massas³, a possibilidade de criação de uma entidade de representação nacional. A autora mostra, com base em depoimentos de pessoas que participaram do evento, que os representantes dos canais ficaram surpresos com a rapidez com que a associação nacional seria formalizada, já que pretendiam, antes de estruturar a entidade juridicamente, fazer um debate sobre seu papel, finalidades e compromissos. Houve polêmica e "a sessão dividiu-se, então, em dois grupos: um que queria a criação imediata da entidade nacional, até mesmo com votação da diretoria, e outro que defendia discussões prévias de estatuto, composição, finalidades etc. O primeiro grupo argumentava que a criação da instituição era urgente, para ir em busca de verbas, estabelecer relações com o governo, com organismos internacionais etc, pois a falta de uma representação nacional enfraquecia os canais" (NASCIMENTO, 2001, p. 47).

Para solucionar o impasse, os dois grupos decidiram formar uma comissão provisória encarregada de discutir e elaborar a proposta de estatuto da futura associação nacional, que só seria aprovado após um encontro convocado pela comissão. Integraram a comissão provisória, no papel de membros titulares, os canais comunitários de Porto Alegre/RS, Rio de Janeiro/RJ, Belo Horizonte/MG, Marília/SP e Brasília/DF.

Se a formação dos canais comunitários a cabo em cada cidade é tarefa árdua, pois implica o embate de interesses entre os mais distintos atores, a composição da instância nacional multiplicará os conflitos. Na forma como foram concebidos pela lei, destinados à "utilização livre por entidades não-governamentais e sem fins lucrativos", sem qualquer orientação de como se deve dar esse uso, os canais

³ O anteprojeto da Lei Geral da Comunicação Eletrônica de Massa (LGCEM), que regulamentaria os serviços de radiodifusão, prevendo dispositivos antimonopólio e regionalização da produção deveria ser posto em debate para aprovação em 1998, mas acabou sendo esquecido. Segundo César Bolaño (2007), em junho de 2001, o Ministério das Comunicações retomou o assunto, colocando em consulta pública um anteprojeto da Lei de Radiodifusão, que marcaria a separação da regulamentação do rádio e da televisão dos demais serviços de telecomunicações. O anteprojeto correspondia à LGCEM, mas com várias mudanças em relação às propostas iniciais, já que pretendia "acabar com os limites de concessões por grupo empresarial em nível nacional, além de não incorporar nenhuma medida restritiva em relação à propriedade cruzada" (BOLAÑO, 2007, p. 49).

comunitários são um prato cheio para a ação de oportunistas de todos os tipos e espectros ideológicos (NASCIMENTO, 2001, p. 48).

Dessa forma, observa-se que criação da ABCCOM para unificar orientações junto às TV comunitárias do país surgiu depois da experiência de atuação da Associação dos Canais Comunitários do Estado de São Paulo, considerada a primeira entidade brasileira a representar politicamente os interesses de um grupo de canais comunitários, instituída em 11 de janeiro de 2000. A ACESP é a entidade representativa que reúne maior número de canais comunitários no país, tendo iniciado sua atuação com seis emissoras comunitárias e chegando a 29 canais associados em 2010, presentes em todas as regiões do Estado de São Paulo. A rede paulista tem o objetivo de organizar o setor com uma visão de grupo, de forma coletiva e respeitando as diversidades estruturais que existem entre os canais, além de representar os canais comunitários paulistas nas demandas ou questões judiciais junto ao poder público constituído, seja o Ministério das Comunicações, a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), os governos municipais ou o Governo de São Paulo. A ACESP também é responsável por promover o intercâmbio entre os dirigentes dos canais comunitários, através de reuniões regionais que ocorrem de três a quatro vezes por ano, em que são discutidos as dificuldades e os sucessos de cada canal, e por meio de comunicação via rádio, disponibilizando cerca de 30 aparelhos de radiocomunicação para facilitar a troca imediata de informações entre os presidentes dos canais.

Dentre os canais paulistas, somente 13 estão filiados à ABCCOM. De acordo com o presidente da ACESP, Fernando Mauro Trezza⁴, a adesão à entidade representativa nacional é opcional para cada diretoria de canal comunitário. Ele diz que

A ACESP incentiva para que os canais comunitários sejam filiados à ABCCOM, mas não os obriga. A ABCCOM é uma entidade na qual a TV Aberta, da capital (de São Paulo), e a TV de Guarulhos, por exemplo, são filiadas, mas é uma entidade, sob o ponto de vista econômico, muito pobre, não tem recurso, não tem dinheiro. Por mais que queira, não tem como prestar serviço aos seus associados, a não ser aqueles institucionais, de representação em Brasília, brigando pelos canais, defendendo bandeiras que é a parte institucional (TREZZA, 2010).

Fernando Trezza diz que a ACESP defende todos os princípios da ABCCOM, a exemplo da migração dos canais comunitários para a TV digital aberta; da possibilidade de acesso a recursos públicos; da tendência a uma comunicação renovada, de se respeitar o

⁴ Entrevista realizada em 20 de outubro de 2010.

cidadão na hora em que se faz comunicação; da defesa intransigente do direito de organizações não governamentais fazerem programas de televisão e terem acesso à mídia televisiva. A ABCCOM e a ACESP trabalham de forma conjunta, sob o ponto de vista tanto operacional quanto ideológico, fazendo parcerias na realização de eventos e nas mobilizações por políticas públicas para o setor, sendo alguns diretores da ACESP membros da diretoria da ABCCOM.

A ACESP possui seis colaboradores diretos, profissionalizados, com registro em carteira de trabalho. A diretoria é ampla, para dar organicidade à entidade e representar, no contexto de dirigentes, as várias regiões do Estado de São Paulo. A associação paulista também contrata profissionais para construir os sites dos canais filiados que ainda não estejam disponíveis na Internet, possui profissionais de assessoramento jurídico voltados a atender os associados e dispõe de uma sede institucional localizada no centro da cidade de São Paulo, em um andar do prédio da Associação Paulista de Imprensa (API), com a qual a ACESP firmou convênio. Segundo Fernando Mauro Trezza, os recursos para manutenção da sede e pagamento dos profissionais que colaboram com a ACESP provêm de um sistema de distribuição de programas de televisão produzidos ou veiculados pela ACESP, que também financiam viagens dos dirigentes, conforme explica:

São esses recursos que permitem viagens dos seus dirigentes para Brasília ou para o interior de São Paulo. Normalmente, semana sim, semana não, eu visito uma TV comunitária do interior. Outros dirigentes ficam abertos a participar dessa reunião, franqueada pelos outros dirigentes. E quando a gente vai visitar uma televisão, a gente passa o dia inteiro, conhecendo suas minúcias, seus problemas, suas soluções, conversando com a sociedade, com as entidades que fazem programa, com os parlamentares que ajudam a televisão, com os vereadores que reconhecem o trabalho da TV comunitária, com membros do governo e da associação comercial, com membros do Rotary e com a mídia local, para se destacar o tema da TV comunitária na mídia, para se colocar a importância da TV pública, a importância da TV comunitária (TREZZA, 2010).

Além da ABCCOM e da API, a Associação dos Canais Comunitários do Estado de São Paulo tem convênio com entidades nacionais que promovem conteúdos audiovisuais, como o Instituto Itaú Cultural e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), cujos materiais podem ser veiculados por qualquer associado da ACESP. Em

setembro de 2010, a ACESP assinou convênio com a TV Clima Tempo⁵, para que os canais comunitários paulistas possam ter acesso gratuito aos boletins do tempo, cada um para a sua região. Por outro lado, a ACESP também tem um programa de televisão feito com apoio da ABCCOM e em parceria com a Assembléia Legislativa de São Paulo, chamado ‘Mídia Cidadã’, que, segundo Trezza, incentiva o financiamento de programas televisivos com temática voltada à cidadania.

Trata-se de um programa onde nós conversamos com um segmento da comunicação buscando aquilo que é importante para o programa de televisão, rádio, jornal, internet, blog, enfim, aquilo que é, na comunicação, produto de cidadania e não produto de baixaria. Nesse sentido, há, na Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados uma campanha que diz ‘Quem financia a baixaria, é contra a cidadania’. Está dizendo que se você dá dinheiro para um programa que é baixaria, que transmite para a sociedade valores morais totalmente contrários à cidadania, programas que expõem as pessoas, que fazem sensacionalismo. Se você está fazendo isso, você está financiando a baixaria. Nós, TV comunitárias, resolvemos ousar e demos um passo que é o seguinte: “quem financia cidadania, é contra a baixaria”. Estamos dizendo: financie cidadania, que você está sendo contra a baixaria, vá lá e dê dinheiro para o programa de rádio que fala de saúde, vá lá e dê recursos a um programa de televisão como o Roda Viva. E aí não vem o preconceito da mídia pública em relação à privada. Nós achamos que, na comunicação privada, existem valores. Exemplo: no caso da TV Bandeirantes, você pode ser contra ou ser a favor, mas você não pode dizer que lá não tenha um grupo de jornalistas de alto nível e independente, jornalistas que são bem informados, que pegam um tema de interesse do cidadão e esmiúçam aquele tema, que não é típico da TV comercial, que costuma tratar os temas de maneira superficial. Mas isso é uma iniciativa da TV comercial que produz cidadania. Ora, que se financie isso, mas outras questões a gente vai continuar batendo contra. O Estado (juntando municípios, estados, autarquias, União) é o maior financiador e anunciante das mídias públicas ou privadas, como você queira chamar. É o Estado que financia telejornais com sangue, que financia novelas que transmitem valores duvidosos para a sociedade. Então o Estado parece que está tomando uma ideia de começar a ter um critério. Quais programas vamos financiar? Programas da cidadania! Isso não existe, mas a tendência para o futuro é que isso aconteça, pois a sociedade evolui (TREZZA, 2010).

⁵ A TV Clima Tempo foi criada em 1999, sendo o primeiro canal brasileiro de meteorologia, mostrando boletins de previsão do tempo 24 horas por dia, através da SKY, NET, Master Cabo e NeoTV, com mais de 30 operadoras independentes no país. Além de boletins meteorológicos, a TV Clima Tempo tem telejornais que noticiam, de hora em hora, as informações do tempo e suas consequências.

CAPÍTULO 2 – REGULAMENTAÇÃO DA TELEVISÃO BRASILEIRA

2.1 REGULAMENTAÇÃO DA RADIODIFUSÃO

Ao analisar a forma informação e suas contradições, César Bolaño (2003) postula que as formas publicidade e propaganda da informação podem estar relacionadas a duas condições de funcionalidade exercidas pela Indústria Cultural. Uma terceira condição de funcionalidade seria a forma cultura, com elementos simbólicos que não se classificam à forma capitalista da informação. Existe, segundo o autor, uma separação entre poder político e poder econômico e entre esfera cultural, esfera econômica e Estado.

A Indústria Cultural é uma formação particular sujeita a duas condições de funcionalidade em relação ao conjunto do sistema, definidas ambas ao longo da trajetória teórica que nos leva da análise da forma a das funções. Enquanto formação particular, a Indústria Cultural só existe no interior de um sistema e frente a outras formações que a precedem logicamente, determinando as duas funções que ela deve cumprir num determinado período histórico (Capitalismo Monopolista). Mas em cada caso específico de estruturação de uma Indústria Cultural nacional, ou na articulação entre as diferentes indústrias culturais em diferentes espaços geográficos, cada uma dessas funções poderá ou não estar sendo cumprida e, em caso positivo, as formas em que isso se dá são bastante variadas (BOLAÑO, 2003, p. 86).

Bolaño promove uma reflexão sobre o problema da passagem da análise da forma à análise das funções do Estado, afirmando que o Estado cumpre as funções de um capitalista coletivo ideal, sendo orientado por uma lógica diferenciada da lógica do mercado. Enquanto este se move por uma lógica de mais-valia, o Estado visa garantir as condições gerais externas para que as unidades de capital individual em concorrência produzam a mais-valia. O Estado poderia então exercer uma regulação da concorrência inter-capitalista, uma regulação da relação capital/trabalho (que pode ser incompatível com a função anterior) ou uma não funcionalidade.

No Brasil, os conflitos e contradições para a transformação democrática da comunicação sempre foram permeados pelas práticas centralizadas do setor, sendo o mercado o principal responsável pela sua regulação. Os veículos de comunicação, sobretudo a TV, caracterizados pelo oligopólio e pelo clientelismo político, nunca aceitaram submeter-se a nenhum organismo de regulação. E mais: a lógica das políticas de comunicação no país segue

a de preservação dos interesses dos radiodifusores e demais empresários do ramo. Segundo César Bolaño,

A tendência atual é de decadência dos sistemas de comunicação de massa herdados do século anterior e de avanço da internacionalização do mercado brasileiro de televisão no seu conjunto. O que não muda, é verdade, a problemática dos conteúdos, já extremamente internacionalizados, dada a total e completa falta de interesse na sua regulação, a praticamente inexistente preocupação com a questão da diversidade cultural, da regionalização da produção etc., ao longo da história das políticas de comunicação. Mesmo quando esses temas aparecem, timidamente, na legislação, trata-se de pontos de princípio historicamente desrespeitados (BOLAÑO, 2007, p. 108).

Ao investigar o modo de regulação da televisão brasileira, Jonas Valente (2009) trata do ambiente normativo, da concorrência e dos modelos de programação e financiamento, com enfoque na TV Pública. O autor mostra como esta modalidade responde à tendência de operação de um aparato centralizado e absorve a lógica de rede, mas permanece limitada no que diz respeito à concorrência com as redes nacionais de televisão, tendo, na Indústria Cultural, um caráter complementar, de importância secundária, com pequena margem de lucro. Ele afirma que a radiodifusão comercial foi responsável por garantir a manutenção das bases do modo de regulação do setor e afastar a concorrência de uma televisão pública.

No Brasil, as TV públicas foram constituídas sob uma condição de “complementaridade marginal”. Empregamos o termo para designar o papel secundário experimentado por estas experiências em sua evolução histórica em relação à estruturação do modo de regulação setorial da televisão na Indústria Cultural brasileira. Neste processo, a referida condição se desenvolveu condicionada, em cada fase específica, pelos papéis definidos pelos compromissos institucionalizados firmados no âmbito dos interesses do Estado e do capital para a reprodução do modo de regulação setorial da televisão (VALENTE, 2009, p. 52).

Apesar da “complementaridade marginal”, a TV pública no Brasil, segundo Jonas Valente, busca, desde os anos 1980, uma inserção mais efetiva e qualificada na concorrência televisiva, passando a competir pela audiência no mercado e a ter maior demanda por recursos orçamentários que viabilizassem a melhoria da programação e ampliação do sinal.

Do ponto de vista jurídico, os compromissos institucionalizados que definiram o modelo de financiamento das TV públicas brasileiras como condição de inserção na concorrência da Indústria Cultural estão assentados em dois marcos. O primeiro é aquele que disciplina as emissoras educativas públicas, aberto à arrecadação de fontes orçamentárias dos poderes mantenedores e captação externa mediante patrocínios e programas, apoios culturais, publicidade institucional e legal, prestação de serviços e licenciamento e venda de produtos e serviços. O segundo envolve os canais básicos de acesso gratuito da TV a cabo, caracterizado mais pela existência de regramentos no que tange às legislativas e à programação educativo-cultural dos poderes executivos (VALENTE, 2009, p. 102).

É importante destacar que a regulação da radiodifusão e das telecomunicações pode receber um enfoque técnico, econômico ou de conteúdo. O primeiro modelo envolve a gestão de recursos escassos inerentes à infraestrutura, a exemplo do espectro eletromagnético, enquanto que o segundo diz respeito ao poder do mercado, à intervenção estatal e ao controle da concentração dos meios de comunicação e o terceiro, de conteúdo, varia de acordo com as regras, necessidades e costumes de cada sociedade. De acordo com Octávio Pieranti (2009), no âmbito da comunicação de massa, a regulação técnica é explicada como sendo essencial à radiodifusão, por conta da escassez do espectro eletromagnético, o que pode resultar, em caso de má gerência, na interferência da programação das emissoras. Sendo o espectro considerado pela Organização das Nações Unidas como um bem natural da nação, a responsabilidade de regulação é do Estado. Neste caso, o Estado pode transferir a competência da administração do uso e exploração do espectro eletromagnético a empresas de radiodifusão.

Um modelo de regulação da mídia eletrônica comum em diversos países, dentre os quais os Estados Unidos e o Brasil, é o *trusteeship model*, no qual os radiodifusores atuam como fiduciários do público, sujeitos ao controle governamental. Os interessados em montar empresas nesse setor recebem outorgas por prazo determinado e renovável, configurando-se, dessa forma, com a anuência do Estado, em exploradores de um bem público, a ser administrado em benefício da sociedade. Essa outorga - ou seja, a ideia de transferência da operação de um recurso público - presume contrapartidas acordadas entre ambas as partes e relacionadas àquela atividade específica. É típica desse modelo a demanda por uma maior autonomia do ente regulador em relação aos governos, que deve ser materializada não apenas por regras de estabilidade para os dirigentes, como também por maior independência financeira por parte do ente. No caso da imprensa, a defesa de uma regulação técnica é menos frequente, principalmente por causa da inexistência de elementos que possam ser definidos consensualmente como "escassos". O Estado não precisa estabelecer barreiras a novos entrantes, logo todos os interessados podem operar o serviço, e é recorrente a concepção de que não é válido o *trusteeship model*, apesar de alguns autores, com base em teorias econômicas, argumentarem que todos os recursos são escassos - a começar pelos altos investimentos necessários à produção de jornais e revistas (PIERANTI, 2009, p. 62 e 63).

A regulação econômica da TV condicionada a um pagamento, considerada serviço de telecomunicações, é justificada na formação de monopólios naturais, em que as empresas que detêm o monopólio do serviço, por não estarem condicionadas à intervenção estatal nem à competição com outras empresas, determinam o preço da mercadoria e podem aumentá-lo conforme acharem conveniente. Para não favorecer a concentração econômica nem prejudicar o pluralismo, algumas contrapartidas são estabelecidas, tais como cotas de conteúdo de produção nacional ou disponibilização de canais gratuitos para manifestação de diversos segmentos sociais. O que se percebe é que a regulação de conteúdo informativo está quase sempre vinculada a questões relacionadas à infraestrutura.

Pela natureza do que produzem os meios de comunicação - informação - e por sua capacidade de ferir direitos fundamentais, a regulação de conteúdo justifica-se e não pode ser desvinculada de questões relativas à infraestrutura. A regulação feita com base apenas nessa última dimensão (ou seja, o "meio") pode não encará-la como mecanismo para veiculação da informação (a finalidade real da infraestrutura), não levando em consideração a necessidade do pluralismo e de barreiras à concentração econômica como elementos cruciais para a consolidação da democracia. Esconde, ainda, um tecnicismo teoricamente asséptico e apolítico, segundo o qual políticas públicas com foco na democratização da comunicação de massa são rechaçadas com base em questionáveis argumentos de eficiência (PIERANTI, 2009, p. 64).

Pieranti também explica que há uma interligação entre os pressupostos que justificam a regulação técnica e a regulação econômica da comunicação de massa, pois “a ação estatal é necessária graças à escassez de recursos que, se mal administrados, podem inviabilizar a atividade econômica e gerar prejuízo ao interesse público” (PIERANTI, 2009, p. 354). Entretanto, no cenário brasileiro, as regulações técnica, econômica e de conteúdo não seguem um tratamento conjunto, ficando a comunicação eletrônica de massa abarcada em demasia pela regulação técnica. Apesar da inclusão, a partir da década de 1980, do Poder Legislativo no processo de outorgas de concessões, autorizações e permissões, os parâmetros objetivos e impessoais normalmente atrelados à regulação técnica não são encarados com a seriedade devida, em virtude das interferências de interesses privados neste assunto. Quanto à regulação econômica, Pieranti ressalta que

A regulação econômica da comunicação de massa, no Brasil, se sujeita à situação bem diferente da existente no caso da regulação técnica. O decreto-lei nº 236, de 1967, apresentou regras ainda embrionárias para a regulação econômica da radiodifusão com vistas à restrição da concentração do mercado, mas, além de revelarem brechas significativas, não foram acompanhadas por evoluções na legislação. A Constituição Federal de 1988 chegou a ensaiar um tratamento do tema ao vedar monopólios e oligopólios no âmbito da comunicação, no entanto, a sua não regulamentação tornou inócuo esse dispositivo. Eventuais mudanças no panorama da regulação econômica, como a abertura do setor de investimentos estrangeiros e de empresas, ao invés de se preocuparem com o pluralismo e com os direitos fundamentais citados na definição do termo, garantiram apenas o aporte de novos recursos às entidades beneficiadas por outorga (PIERANTI, 2009, p. 356).

2.2 REGULAMENTAÇÃO DA CABODIFUSÃO NO BRASIL

O sistema de TV a cabo foi criado como uma alternativa técnica para a melhoria da recepção dos televisores, que recebiam, por conta da pouca capacidade do transmissor e das interferências no espaço aéreo, uma imagem imprecisa. Nos primeiros tempos, eram instaladas redes de cabos e antenas individuais nas residências. Posteriormente, uma única

antena passou a fornecer, por meio de cabos, sinal para todos os receptores. Desenvolveram-se dois sistemas de televisão a cabo: o MATV (*Master Antenna Television*), em que o serviço é distribuído a poucos receptores, sendo uma antena coletiva que distribui os sinais recebidos por meio de cabos, sem gerar programação própria; e o CATV (*Community Antenna Television*), rede de cabos que transmite os sinais de um centro de operações para um bairro ou cidade, havendo geração complementar de programas.

Ao tratar da implantação da cabodifusão, Daniel Herz (1983) ressalta que, desde o seu surgimento, no final dos anos 1940, nos Estados Unidos, o sistema CATV já chamava a atenção das grandes companhias de radiodifusão, porque, além de permitir a transmissão de maior número de canais, sem problemas de interferência, a aquisição, instalação, operação e manutenção das redes geravam lucros. O serviço era instalado principalmente pelas companhias telefônicas, que já sabiam que a rede de cabos podia, futuramente, além de retransmitir o sinal das emissoras de televisão em alta qualidade, transportar sinais de rádio e gerar programas e serviços locais.

Na década de 1960, a rede passou a gerar programas, fase que Herz chamou de 2ª geração do sistema de cabodifusão, ocorrida em diversos países. Os programas partiam do centro (cabeça) de captação, usando canais em que não estavam sendo retransmitidos os sinais da televisão convencional. O autor explica que esse caráter experimental da cabodifusão durou até os anos 1970, iniciando-se, nos anos 1980, uma terceira geração do sistema, marcada pela sofisticação, permitindo a comunicação bidirecional, do estúdio para o usuário e vice-versa.

Apesar de citar que eram imprevisíveis as possibilidades técnicas de uso de uma rede integrada de telecomunicações e informática, Daniel Herz já anunciava algumas vantagens que hoje traz a internet, serviços que ele chamou de "transmissão de dados através da instalação de um teclado acoplado ao receptor de TV", "videofonia", "teleconvívio", "transmissão de jornais e fac-símile de alta velocidade" (HERZ, 1983, p. 240) e outros. Ao mesmo tempo em que mostra as vantagens do uso da cabodifusão, como a qualidade técnica do sistema, a possibilidade de transmissão de muitos canais sem interferência de sinais e o baixo custo da transmissão, o autor adverte que

Embora muitos se deixem fascinar pelas boas possibilidades, aparentemente "intrínsecas" da cabodifusão, o que se observa é que essa tecnologia, tal como vem sendo implantada nos países do Ocidente, apenas reproduz a contradição entre a crescente socialização da produção e a sua também crescente apropriação privada, inerente às relações de produção capitalistas (HERZ, 1983, p.243).

No Brasil, a tecnologia da cabodifusão passou a ser tema de discussão e interesses na primeira metade dos anos 1970. Em 1973, conforme relata Daniel Herz, o Ministério das Comunicações teria recebido o pedido de seis entidades privadas interessadas em explorar comercialmente o serviço de cabodifusão e começou a elaborar uma minuta de regulamentação para o novo setor, visando atender às demandas de desenvolvimento tecnológico das telecomunicações. Apesar de ser um tema pouco conhecido no Brasil, o sistema de CATV já estava sendo utilizado no país desde o final dos anos 1950. Segundo Samuel Possebon (2009), a primeira experiência de TV por assinatura (ainda não institucionalizada) no país ocorreu em 1958, em Petrópolis/RJ, quatro anos antes da criação do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) e menos de uma década depois que os Estados Unidos iniciaram o serviço de cabodifusão. Nos anos 1970, já havia registro deste tipo de distribuição de sinais de TV em Manaus, Rio de Janeiro, São José dos Campos, Santos, São Bernardo do Campo, Campinas, Porto Alegre e em cidades do Paraná e Santa Catarina (POSSEBON, 2009).

Em dezembro de 1973, quando cópias do anteprojeto do regulamento do Serviço de Cabodifusão estavam sendo enviadas, para análise, ao Ministério da Educação e da Cultura, o tema da utilização da cabodifusão com fins educativos estava sendo debatido em Pernambuco, no V Seminário Brasileiro de Teleducação (HERZ, 1983). Na oportunidade, duas instituições de ensino superior do Rio Grande do Sul, a Universidade Federal e a Pontífica Universidade Católica, apresentaram um documento enfatizando que a comunidade acadêmica deveria participar do processo de discussão em torno do Projeto de Lei da Cabodifusão que estava sendo elaborado, considerando que o sistema de cabodifusão daria impulso à Teleducação, já que várias universidades, escolas técnicas e outras entidades do campo da educação utilizavam circuitos fechados de televisão. Segundo Herz, a proposição, apesar de ter sido aprovada em plenário, não foi inserida no documento final do evento. "Nos bastidores do Seminário, comentou-se para os autores da proposta que esse tipo de iniciativa era inútil, pois o novo serviço já estava destinado à exploração comercial pela Rede Globo" (HERZ, 1983, p. 272).

Foi em 1974 que uma proposta final de regulamentação do serviço de cabodifusão, em forma de Decreto, teria sido entregue à Presidência da República para apreciação. Em meados desse mesmo ano, as universidades voltaram a solicitar a abertura de um diálogo sobre o

assunto e chegou a ser feito, por parte da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, um projeto de viabilidade técnica e econômica do sistema de cabodifusão, tomando-se como exemplo uma cidade do interior gaúcho. O projeto foi encaminhado ao Ministério das Comunicações, que negou a sugestão sob justificativa de que já tinham sido considerados os pedidos de entidades particulares interessadas no assunto e que a universidade aguardasse a regulamentação final.

Em primeiro lugar, o Ministério das Comunicações desprezou um princípio da legislação vigente - Lei 4.117, de 27 de agosto de 1962, e legislação complementar - que dá às Universidades prioridades na concessão de serviço de radiodifusão, em relação às empresas privadas. Isto é, qualquer concorrência para a execução de serviço de radiodifusão deve ser definida a favor das Universidades (art. 34, 2º). Uma Universidade, portanto, jamais poderia ser equiparada a outras entidades particulares interessadas no assunto (HERZ, 1983, p. 279).

A partir de então, criou-se uma polêmica em torno da regulamentação do serviço. O Ministério das Comunicações foi acusado de estar articulando toda a regulamentação com base nas propostas de empresários e de estar sendo contra a segurança nacional, favorecendo a penetração de capital estrangeiro. Murilo Ramos e Marcus Martins (1996), ao relatar a origem da TV por assinatura no Brasil, também destacaram o impedimento das universidades e sindicatos de participarem do debate e da formulação do projeto de regulamento, acrescentando que

Em reação, setores da sociedade civil, notadamente as escolas de comunicação da Universidade de Brasília e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, além da Associação de Promoção da Cultura, organizaram-se e começaram a tentar passar para a opinião pública toda a intransparência do processo regulatório, divulgando para a sociedade as possibilidades e os benefícios que a TV a cabo poderia trazer, não só como serviço de entretenimento e informação, mas também como a alavanca para uma série de aplicações, que iam da automação de serviços bancários até a educação à distância. E, embora os veículos de comunicação de massa, na sua quase totalidade interessados no sigilo de todo o processo, se recusassem a divulgar qualquer informação sobre o assunto, o grupo conseguiu acesso ao Jornal do Brasil (RAMOS; MARTINS, 1996, p.147).

As acusações foram divulgadas pela imprensa e comprovadas, mas isso não inibiu o Ministério, que, em 1976, continuava a insistir na regulamentação. Naquela época, existiam condições internas para produção de cabos, materiais de transmissão e terminais de receptor, mas não para equipamentos de estúdio, como mesas de controle e câmeras de TV em cores (Herz, 1983). Para tentar solucionar o problema, o Ministério informou que faria um levantamento das indústrias brasileiras aptas a produzirem equipamentos de estúdio e sugeriu que fosse implantado, em princípio, um sistema simples, apenas para transmissão de filmes.

Uma análise do projeto do Decreto de Regulamento do Serviço de Cabodifusão, elaborado em 1975, demonstra que a pretensão do Ministério das Comunicações era simplesmente estender ao novo serviço a política da exploração privada comercial prevalecente na radiodifusão convencional. Esse projeto, além de representar um avanço dos interesses privado-comerciais na política de radiodifusão, evidenciava um favorecimento a alguns grupos econômicos, especialmente a Rede Globo (HERZ, 1983, p. 317).

O autor cita a Rede Globo porque, segundo ele, a corporação já tinha criado, em 1971, uma subsidiária, a TVC Ltda, empresa especializada em cabodifusão, a qual teria sido negociada e entregue a um ex-funcionário da emissora, que, anos mais tarde, divulgou seu interesse no negócio. Para Daniel Herz, este foi "um mero recurso da Globo para contornar as restrições da legislação a ser aprovada" (HERZ, 1983, p.374), já que as concessionárias de TV convencional não teriam permissão para uso do novo serviço. Entretanto, segundo Samuel Possebon (2009), o grupo Globo não manifestava oficialmente, naquele momento, nenhum interesse no negócio de TV por assinatura, apesar de criar uma empresa paralela para "investigar" a viabilidade do cabo. A respeito desse assunto, Possebon explica o seguinte:

Até o maior grupo de comunicação do país, já naquela época, o grupo Globo, estudava a tecnologia, criando em 1971 a TVC - Televisão por Cabos Ltda, que tinha como objetivo justamente entender e desenvolver as tecnologias de distribuição de TV por meio de redes de cabo, um projeto encabeçado pelo coronel Wilson Britto. Ao se desligar da Globo, em 1978, Britto assumiu o controle da TVC e instalou uma operação piloto na Barra da Tijuca, para um conjunto de 80 prédios e 1.194 apartamentos, conforme declarações dadas na ocasião à revista Veja. O conteúdo viria do aluguel de filmes e conteúdos da Globotec (a unidade da emissora que comercializava conteúdos da TV em locais onde não era possível a recepção dos sinais abertos). Segundo relato de Daniel Herz, em seguida à publicação da reportagem, ele e mais dois colegas pediram explicações sobre a existência daquela operação de cabo na Barra da Tijuca ao Dentel, que interpelou o coronel Wilson Britto. Em resposta, ele alegou tratar-se de "serviço fechado" e que não infringia a regulamentação (POSSEBON, 2009, p.21 e 22).

A oferta de uso de redes de cabo para transportar os sinais de TV aberta das antenas comunitárias às residências já era comum na década de 1970, apesar de as empresas, chamadas de operadores de antenas coletivas, fazerem isso de maneira informal, sendo inclusive auxiliadas, quando necessário algum ajuste no sinal, por técnicos do Departamento Nacional de Telecomunicações (Dentel), então responsável pela fiscalização dos serviços de telecomunicações e radiodifusão. Foi o início do funcionamento dos satélites de comunicação comerciais que promoveu, nos anos 70, nos Estados Unidos, a expansão da TV a cabo e segmentação das emissoras, por permitirem a disponibilidade de grande variedade de canais televisivos, com ótima qualidade e transmissão instantânea.

O custo de um satélite é de US\$ 75 milhões, mas o investimento é pago rapidamente. Cada satélite tem mais de 20 *transponders* a bordo, que podem ser alugados a emissoras de TV, por cerca de US\$ 1 milhão. O sinal do *transponder* é captado por antenas parabólicas, que o retransmite às residências por cabos (outra opção são as parabólicas domésticas, que captam o sinal dos *transponders* diretamente). Note-se que um *transponder* é um recurso eletrônico que recebe uma transmissão de um ponto da superfície do globo, instantaneamente converte-a para um frequência apropriada, amplifica-a e devolve-a como um sinal de televisão de alta qualidade para um local indicado (BRITTOS, 2001, p. 147).

Valério Brittos (2001) explica que a demanda da televisão a cabo era, até a década de 1970, concentrada nos Estados Unidos, em virtude da renda elevada da população, da dificuldade de acesso das grandes áreas à radiodifusão e da legislação, que permitia que as redes produzissem seus próprios programas. Houve uma proliferação de canais e a TV segmentada passou a captar parte da audiência da TV aberta. As operadoras de televisão a cabo oferecem os seguintes serviços:

Canais abertos: compreende os canais que não cobram por sua recepção, transmitindo em VHF (*Very High Frequency* – Frequência Muito Alta), de 2 a 13, UHF (*Ultra High Frequency* – Frequência Ultra Alta), de 14 a 69, e por satélite. (...)

Canais pagos: envolve os canais que necessitam de pagamento mensal (assinatura) para sua recepção. Normalmente são temáticos, especializando-se em um tipo específico de programação, como cinema, esporte, jornalismo, desenhos animados, religião e produções voltadas para grupos específicos, como minorias étnicas. (...)

Canais de acesso público: reúne os canais cedidos gratuitamente às associações comunitárias, de cidadãos e populares em geral, para que exponham suas opiniões, problemas, ideias e reivindicações. (...)

Canais institucionais: engloba os canais destinados a instituições de caráter público, para que elas possam comunicar-se com a sociedade. É o caso dos canais de casas legislativas. (...)

Canais locais terrestres: são os pequenos canais locais transmitidos somente pelo cabo, via de regra com uma programação majoritariamente local. É o caso dos canais próprios que a maioria das operadoras de cabo oferece, com uma programação eclética. (...) (BRITTOS, 2001, p.154, 155 e 156).

Por conta da proliferação das operações de distribuição de sinais de TV por redes de cabo de norte a sul do Brasil e da tentativa de rápida aprovação de regulamentação para o setor, aumentava, na segunda metade dos anos 1970, o clamor pelo debate público sobre o uso social de uma tecnologia diferente de qualquer outra que existia no país, defendendo-se que a cabodifusão não fosse regida pelos mesmos preceitos da TV convencional, seguindo um modelo privado-comercial.

A similaridade do Serviço de Cabodifusão com os serviços de Radiodifusão, defendida pelo Ministério, era uma perspectiva forçada e empobrecedora das possibilidades de utilização social desta tecnologia. A modalidade econômica de

sustentação da cabodifusão, distinta da TV convencional comercial, poderia vincular efetivamente a prestação desse serviço aos interesses dos usuários que o financiam diretamente. Não há nada que recomende, a priori, a entrega à exploração especulativa e comercial de um serviço com imensas potencialidades sociais. A gestão do serviço, em cada localidade, por uma entidade representativa de seus usuários, poderia ser um modelo a se cogitar, para a implantação da cabodifusão no Brasil. De qualquer modo, a simples extensão à cabodifusão da viciada política brasileira de televisão comercial só contribuiria para a marginalização de um sistema com singulares possibilidades educativas e culturais (HERZ, 1983, p. 319 e 320).

Ainda em 1976, o projeto do Ministério das Comunicações foi vetado pelo então presidente da República, Ernesto Geisel, sob justificativa de evitar importações. Em 1979, o Ministério encaminhou outro pedido de aprovação do Regulamento por Decreto ao novo presidente João Batista Figueiredo, com argumentos de que o empresariado brasileiro já podia arcar com a implantação do serviço no país e que a indústria estava interessada em ativar o mercado de telefonia. O projeto de 1979 tinha poucas diferenças em relação ao projeto de 1975, dando ainda maior importância aos interesses privados e comerciais, excluindo o dispositivo que priorizava a execução do serviço de cabodifusão por parte das pessoas jurídicas de direito público e mudando o termo "execução do serviço" por "exploração do serviço".

De acordo com Daniel Herz, estudantes e professores da área de Comunicação da Universidade de Brasília, que tinham posicionamento contrário ao modelo de implantação do Serviço de Cabodifusão proposto pelo Ministério das Comunicações, tomaram conhecimento dos trâmites para aprovação do novo projeto e enviaram a diversas instituições de ensino, sindicatos e demais entidades da sociedade civil de todo o país uma nota divulgando tais informações. A idéia da comunidade acadêmica era de que o regulamento não fosse aprovado por Decreto (HERZ, 1983). O envio do anteprojeto de Decreto à presidência foi adiado então pelo Ministério das Comunicações, para que fosse debatido junto aos deputados, na Comissão de Comunicação da Câmara. O tema repercutiu e diversas entidades manifestaram ser favoráveis à desaceleração da implantação da TV a cabo no Brasil, para que fosse possível haver maior debate público e estudos técnicos por parte das universidades.

Após a grande repercussão do tema, o Ministério das Comunicações esclareceu que o serviço de cabodifusão era elitista e seria entregue a empresas privadas, não sendo necessário investimento público nem preocupação por parte da sociedade, informando que a regulamentação tratava somente de cabodifusão unidirecional, com o propósito de reduzir problemas de recepção e permitir produção local e regional. O Ministério percebeu que as

justificativas não tinham sido convincentes e sugeriu, em novembro de 1979, que o presidente Figueiredo suspendesse a minuta de Decreto, deixando o Congresso apreciar a TV a cabo no anteprojeto de Lei de Telecomunicações.

Além dos grupos interessados em controlar as redes de cabodifusão, ficou evidente, em 1979, uma forte presença da indústria, que necessitava de alternativas de produção para fazer frente à crise vivida pelo setor, abalado pela redução de telefonia. A indústria demonstrava grande interesse na agilização da implantação das redes de cabodifusão, também, porque, daria vazão a uma tecnologia historicamente superada: a dos cabos coaxiais, de alto custo e com a produção controlada pelas multinacionais. O futuro das redes de cabodifusão serão as redes de telemática, com integração completa de uma ampla gama de serviços de telecomunicações e informática e com transmissão de sinais digitais em cabos de fibra óptica (HERZ, 1983, p. 386 e 387).

O conceito de "cabodifusão", usado por Herz para tratar dos serviços que estavam, nos anos 1970, em processo inicial de regulamentação pelo Ministério das Comunicações, é englobado por Samuel Possebon no conceito de "radiodifusão", ao afirmar que "em 1974, o Ministério decidiu fazer o primeiro regulamento de radiodifusão" (POSSEBON, 2009, p. 87), que, como foi visto, não avançou. Possebon diz que se tratava de

uma proposta com nada menos que 103 artigos, o que evidencia a intenção do ministério de ir mais longe do que se limitar a uma simples regulamentação. A proposta definia cabodifusão como um serviço de telecomunicações por cabo "ou outro meio físico similar", prestado mediante permissão, que consistia na distribuição dos sinais das estações de radiodifusão ou sinais gerados pela própria empresa de cabodifusão. Esse era um aspecto importante, pois pela primeira vez se pensava na possibilidade de que empresas que não fossem radiodifusoras produzissem e transmitissem sinais de televisão. Vale lembrar que em meados da década de 1970 a comunicação social do Brasil estava centrada na atividade das empresas de rádio e TV e na imprensa escrita, em regime de forte censura e restrições de pensamento (POSSEBON, 2009, p. 87 e 88).

A proposta preliminar de cabodifusão, composta por 103 artigos, dispunha de regras tais como a não vinculação de estrangeiros nas ações das empresas e a priorização de operadores de cabo que utilizassem equipamentos brasileiros na construção da rede. Por conta da grande preocupação com a possibilidade de as operações de cabo disseminarem informações contrárias ao regime militar, um dos artigos da proposta proibia, entre outros 58 atos, que fossem divulgadas quaisquer informações que tendessem a desestabilizar ou criticar o governo. Além disso,

O Ministério também pretendia manter, sempre que possível, apenas um operador de cabo por município e só abriria exceção para mais uma permissão se houvesse viabilidade econômica e depois de ouvir o Conselho Nacional de Comunicações. Os canais gerados pela empresa de cabodifusão poderiam ter até três minutos por hora destinados à publicidade, e cada canal deveria funcionar com uma autorização

específica do Ministério, mediante aprovação prévia da programação proposta. Havia a previsão de um canal educativo a ser produzido pelo governo e caberia à permissionária do serviço de cabodifusão oferecer os meios para a reprodução das fitas magnéticas e dos filmes. Uma inovação era a previsão de um canal destinado exclusivamente à publicidade, como um canal de televidas (POSSEBON, 2009, p.88).

A inserção de publicidade comercial seria permitida, como medida para não inflacionar as tarifas cobradas aos usuários. O novo serviço já apontava que teria grande potencial econômico. Possebon conta que já existia, em 1975, "pressão do mercado de fornecedores pelo desenvolvimento dessa nova indústria" (POSSEBON, 2009, p. 89), mas foi só no projeto de 1979 que se tornaram explícitos os interesses dos fornecedores de telecomunicações. O texto salientava que a abertura do novo mercado seria importante para sanar a crise da redução de encomendas em telefonia.

A pesquisa de Samuel Possebon revela que realmente os radiodifusores estavam apoiando a regulamentação do serviço de cabodifusão, mas, segundo o autor, com o objetivo de evitar conflitos entre os operadores de cabo e os empresários das emissoras de TV aberta no que diz respeito à publicidade e à retransmissão dos sinais das geradoras locais. O apoio dos radiodifusores e a pressão do mercado de telecomunicações entraram em choque com a crítica das universidades, de alguns parlamentares e de outras entidades sociais, de tal maneira que o processo de regulamentação parou em 1980. A questão chegou a ser retomada em 1982, quando foi aprovada a instalação do primeiro satélite doméstico de comunicação do Brasil⁶. O satélite, chamado de 'Brasilsat', foi lançado em 1985, passando a fornecer serviços de telefonia e radiodifusão através de estações terrestres de recepção e transmissão de sinais por microondas.

O uso do satélite como sistema tecnológico que possibilita a comunicação mundial foi exposto no relatório MacBride, elaborado com o apoio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e publicado em 1980, apontando problemas no fluxo de informações e na atuação dos meios de comunicação nos diversos países. Intitulado 'Um mundo e muitas vozes', o documento recomendava, em âmbito mundial, o cumprimento do direito à informação e reforçava a necessidade de participação social na tomada de decisões sobre a comunicação. A sugestão do relatório de consolidar uma nova

⁶ Antes de lançar seu primeiro satélite doméstico de comunicação do Brasil, a Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel) utilizava, sem exclusividade, desde 1969, o satélite Intelsat, dividindo espaço com outros países.

ordem comunicacional reascendeu a causa dos militantes pela democratização da comunicação no Brasil ao longo dos anos 1980.

Por outro lado, o incremento de novas tecnologias, como o satélite de telecomunicação, provocou o aumento do interesse de pequenos grupos de operadores de serviço de antenas coletivas e da pressão de grandes empresas, a exemplo do grupo Abril, em operar o serviço de TV por assinatura em UHF. O Ministério das Comunicações então desengavetou os dois projetos frustrados de regulamentação da cabodifusão dos anos 1970 e encaminhou ao presidente José Sarney uma nova proposta de Decreto para regulamentar o serviço pago de comunicação. O projeto, que tratava de telecomunicações mas deixava de lado a questão da distribuição de sinais via cabos, foi aprovado e publicado no dia 23 de fevereiro de 1988, como 'Serviço Especial de TV por Assinatura (TVA)', por meio do Decreto 96.744.

Segundo Murilo Ramos e Marcus Martins (1996), o documento legal que regulamentou a TVA era significativo porque "já explicitava o fundamento conceitual sobre o qual atuaria o Ministério das Comunicações no tratamento da introdução das chamadas novas tecnologias de comunicações no campo audiovisual" (RAMOS; MARTINS, 1996, p. 150), caracterizando o serviço como "especial", nomenclatura usada no Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), Lei 4.117, de 1962, para designar os serviços de interesse geral, que não correspondem à radiodifusão, tendo autorização para cobrar uma taxa para acesso ao serviço, não sendo oferecido diretamente nem livremente ao público. Sendo assim, o 'Serviço Especial de Televisão por Assinatura' ficou classificado como serviço de telecomunicações, "destinado a distribuir sons e imagens a assinantes, por sinais codificados, mediante a utilização de canais do espectro radioelétrico, permitida, a critério do poder concedente, a utilização parcial sem codificação" (Decreto 95.744/1988, Art. 2º).

Esta primeira regulamentação da TVA, em UHF codificado, abrangia o sistema DBS (*Direct Broadcast Sattelite*), de transmissão de sinais, via satélite, da geradora para a antena parabólica convencional. Para regularizar as empresas que já retransmitiam sinais do satélite através de redes de cabo, o Governo Federal criou a Portaria 143, de 21 de junho de 1988. Aos operadores de cabo bastava que obtivessem "autorização da Embratel e da geradora dos sinais de TV. Este foi o embrião da regulamentação de TV a cabo que estava sendo preparada pelo Ministério e que ganharia forma definitiva só em 1991" (POSSEBON, 2009, p. 96).

Seguida desse Decreto e dessa Portaria, foi promulgada a Constituição Federal de outubro de 1988, não incluindo os serviços de telecomunicações em seu capítulo V, que aborda a comunicação social, tratando somente de empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens. Entretanto, como no capítulo II indica que compete à União "explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, no termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais" (CF, 1988, Art. 21, XI), abriu-se margem para que os empresários das telecomunicações e operadores de cabodifusão insistissem para que a União legislasse ou o Congresso Nacional preparasse uma ampliada regulamentação que envolvesse telecomunicações.

Na tentativa de adiantar os pedidos da classe empresarial, em dezembro de 1989, o Ministério das Comunicações regulamentou, por meio da Portaria nº 250, o serviço de Distribuição de Sinais de Televisão por Meios Físicos (DISTV), sem indicar nenhum tipo de parâmetro técnico para a prestação do serviço nem regras para o processo de outorgas. Os operadores continuaram sem saber quantas empresas poderiam atuar em cada localidade e não receberam permissão para gerar seus próprios sinais. Esta portaria, assim como a que instituiu a TVA, foi criada sem nenhum debate que envolvesse outros atores interessados em contribuir com as políticas públicas de comunicação no Brasil, como universidades, movimentos sociais e entidades de classe. Samuel Possebon explica que

A portaria 250 surgiu da pressão direta de pequenos empresários do ramo da CATV no Brasil, e os registros das reuniões de diretoria da Abracom (Associação Brasileira de Antenas Comunitárias) de 1989 e 1990 mostram que efetivamente havia um trabalho de convencimento do governo nesse sentido. Ainda assim, as DISTV estavam longe de ter o peso institucional da TV a cabo (POSSEBON, 2009, p. 96).

Os operadores de DISTV e de CATV continuaram insatisfeitos com esses regimentos legais. Apesar de a Portaria implantar oficialmente a TV a cabo enquanto sistema fechado de circulação dirigido, em que se usavam decodificadores terrestres para recepção de sinais de satélite e distribuição via cabo, não se tratava de uma regulamentação ampla. Faltavam normatizações detalhadas para a gestão do serviço e os operadores reclamavam da impossibilidade de produzir programação própria, fato agravado, em alguns casos, pela não autorização de redes de televisão aberta para retransmissão dos sinais, possivelmente por conta da crescente atuação regional das emissoras através das afiliadas. Os operadores continuavam alegando dificuldades técnicas. Segundo Murilo Ramos e Marcus Martins,

A frequência UHF nunca chegou a ser extensivamente usada pela radiodifusão brasileira, dado o seu caráter local resultante da menor abrangência do sinal. O negócio da televisão por assinatura, utilizando o espectro radioelétrico, não tem, também, no UHF, e nem, por enquanto, no sistema DBS, o seu filão principal, já que na TVA o que é mais decisivo do ponto de vista de ocupação do mercado é a possibilidade de oferta de múltiplos canais, com otimização das frequências. Possibilidade que, como já visto, se dá com extrema facilidade na transmissão de sinais de televisão por cabos, mas que ocorre também, com limitações, no MMDS (RAMOS; MARTINS, 1996, p. 151).

2.3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA REGULAMENTAÇÃO DA CABODIFUSÃO

Em 1990, quando Fernando Collor de Mello assumiu a Presidência da República, o Ministério das Comunicações foi extinto e fundido ao Ministério da Infraestrutura, na forma de Secretaria Nacional das Comunicações. A medida, tomada com a justificativa de redução da máquina administrativa (uma das ações do plano econômico do governo Collor), foi seguida por uma inovação inesperada na área das políticas de telecomunicações no Brasil, que foi a inclusão da consulta e audiência pública, mecanismo institucional de participação da sociedade civil em órgãos reguladores do setor. A proposta de uma consulta pública e audiência pública foi feita pela então Secretaria Nacional das Comunicações, através da Portaria 51, de 6 de junho de 1991, que viria superar a Portaria 250/89, estabelecendo uma normatização menos desarraigada, regulamentando novamente a DISTV, que se transformou em 'Serviço Especial de TV a cabo'. Segundo relata Samuel Possebon, essa proposta "criava um novo serviço de telecomunicações, 'geralmente unidirecional', para a distribuição de sinais de TV, mas cujas redes poderiam ser utilizadas para serviços de telefonia, dados e outros, por entidades devidamente autorizadas" (POSSEBON, 2009, p. 97).

A Portaria 51/91 atendia aos pedidos dos operadores de cabo, prevendo que seria permitida a produção e geração de programação própria, desde que 13% dos canais fossem produzidos por grupos independentes, sem vínculo com a operadora, e que fossem disponibilizados canais governamental, educativo, comunitário e retransmissores de TV aberta. Dentre outras propostas estavam a restrição do mercado a empresas de capital nacional, a prioridade de permissão a grupos com maior participação de sócios locais, a validade de dez anos para as outorgas e a limitação de outorgas para cada grupo empresarial. "Os operadores não poderiam ter mais do que quatro permissões em cidade com mais de 1

milhão de habitantes, dez em cidades com mais de 300 mil habitantes e 30 em cidades com menos de 300 mil habitantes" (POSSEBON, 2009, p. 98). Murilo Ramos ressalta o seguinte:

Uma circunstância particular, que foi a tentativa de regulamentação, pelo alto, no Brasil, naquele mesmo ano de 1991, da televisão a cabo, conduziu-me, enquanto participante ativo do processo de debate e proposições de legislação que se seguiu, a contemplar com a clareza possível naquele momento a hipótese de que a televisão a cabo era mais do que apenas um novo modo de distribuição de sinais de tevê a assinantes, tendo em vista a natureza do seu sistema de distribuição: não o espectro eletromagnético, mas uma rede física, de alta capacidade de transmissão (RAMOS, 2000, p.168).

A proposta do Ministério da Infraestrutura mobilizou os empresários do mercado de DISTV e o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC)⁷, que tinha sido criado no início da década de 1980, com o nome de 'Frente Nacional de Luta pela Democratização da Comunicação', formado por entidades representativas da sociedade civil, tais como Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ), Federação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Rádio e Televisão (FITTEERT) e universidades. A audiência pública, promovida pela Secretaria Nacional das Comunicações, foi realizada em julho de 1991, contando com a participação do empresariado do setor e integrantes do FNDC. O Fórum criticou a incipiente divulgação da audiência ao público em geral e a caracterização da TV a cabo como 'serviço especial de telecomunicações', destacando a necessidade de analisar os impactos políticos, econômicos e culturais da TV a cabo e defendendo que a regulamentação fosse aprovada pelo Congresso Nacional, como uma lei e não como uma Portaria. Murilo Ramos e Marcus Martins revelam que

A intervenção do Fórum, sobre uma questão cuja relativa complexidade técnica, aliada à falta de qualquer debate público, inclusive, e particularmente, pelos meios de comunicação, fazia dela conhecimento de poucos, foi exaustivamente preparada, no intervalo de 48 horas, em reuniões de trabalho na Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília e no Sindicato dos Jornalistas do Distrito Federal... Naquele momento, duas teses principais se impunham e foi em torno delas que giraram as intervenções dos representantes do Fórum na audiência: em primeiro lugar foi criticada a tentativa da Secretaria Nacional das Comunicações de

⁷ O FNDC destacou-se como importante ator social que conseguiu romper algumas barreiras que fechavam a esfera reguladora da indústria da TV e ampliar o alcance do debate público sobre a política brasileira de comunicação. Defendendo a participação da sociedade civil junto com o Estado na regulação e implantação de políticas para o setor, a entidade tem alcançado algumas conquistas no campo da regulamentação, como a inserção dos canais legislativos, universitários e comunitários na Lei de televisão a cabo (Lei 8.977/95); a promulgação da lei que institui o serviço de radiodifusão comunitária (Lei 9.612/98) e a implantação do Conselho de Comunicação Social, previsto na Constituição de 1988. O FNDC também conseguiu atrasar a aprovação do projeto de lei 175/2001, que garantiria 100% de capital estrangeiro nas empresas de TV a cabo, participou de um grupo de trabalho do Ministério das Comunicações para acelerar o processo de autorização de funcionamento de 4,4 mil rádios comunitárias, cujos protocolos de pedidos estavam atrasados, e apresentou ao governo federal uma proposta sobre a digitalização da comunicação social eletrônica.

caracterizar a TV a cabo como 'serviço especial' de telecomunicações, não aberto à correspondência pública, passível de ser codificado, similar aos serviços de música funcional, de radiochamada, de boletins meteorológicos, de fins científicos ou experimentais, de sinais horários e de frequência padrão, era uma anomalia conceitual. Isto porque a caracterização não levava em conta os enormes impactos econômicos, políticos e culturais que a televisão a cabo ora gerava em todo o mundo, competindo abertamente com a radiodifusão convencional e, portanto, tendo características nítidas de recepção pública de um serviço de telecomunicações. o fato de poder ser codificado não era razão necessária, nem suficiente, para caracterizá-lo como serviço especial, não aberto à correspondência pública, já que a codificação era apenas uma imposição política e de mercado e não um imperativo tecnológico... A segunda tese do Fórum decorria desta primeira: se tratava de um serviço com características similares à da radiodifusão, sua regulamentação teria que passar necessariamente pelo Congresso Nacional, na forma de uma lei, e não resultar de uma simples e frágil portaria, que atribuía a um funcionário de terceiro escalão do Poder Executivo, o secretário Nacional das Comunicações, a faculdade de decidir quem iria operar televisão a cabo no Brasil (RAMOS; MARTINS, 1996, p. 153 e 154).

Torna-se significativo destacar que, no mesmo mês em que houve essa audiência pública, em julho de 1991, com o FNDC e o empresariado interessado no serviço de TV a cabo, a Presidência da República publicou o Decreto 177/91, aprovando o Regulamento dos Serviços Limitados de Telecomunicações, modalidade de serviços que não estão abertos à correspondência pública e destinados ao uso de pessoas físicas ou jurídicas nacionais. Um exemplo desse modelo é o 'Serviço Limitado de Múltiplos Destinos', "serviço limitado telefônico, telegráfico, de transmissão de dados ou qualquer outra forma de telecomunicações, destinado à transferência de informações entre contratante e fornecedores de serviço de informações, com características de comunicação ponto-multiponto" (Decreto 177, de 1991), ficando o Ministério da Infraestrutura responsável pela permissão para exploração do serviço e uso de enlaces radioelétricos, verificando-se a disponibilidade de frequência e o uso racional do espectro. Pode-se dizer que esta tenha sido a primeira regulamentação que abriu brecha para exploração do serviço de MMDS (*Multipoint Multichannel Distribution of TV Signals*), modalidade de TV por assinatura que transmite sinais usando uma faixa de frequência em microondas, que só viria a receber uma regulamentação específica em 1994.

Com os desdobramentos paralelos da normatização da TV a cabo e do MMDS, as atenções do FNDC, naquele momento, ficaram mais voltadas à cabodifusão. O Fórum não queria que a regulamentação da TV a cabo por meio de Portarias ou Decretos do Poder Executivo e articulou a Câmara dos Deputados, criando o Projeto de Lei nº 2.120, que foi apresentado ao Congresso Nacional, em novembro de 1991, pelo deputado Tilden Santiago (PT/MG). Além de prever a criação de um Conselho Federal de Cabodifusão, que formulasse diretrizes para a operação do serviço de cabodifusão, o projeto indicava a necessidade de

consultas e audiências públicas durante as análises de pedidos de licença para operação do serviço, a existência de canais de serviço gratuito, como legislativos, educativo-culturais e comunitários e a reserva de 30% do sistema para canais que fossem usados por entidades privadas sem vínculo com o beneficiário da licença (RAMOS; MARTINS, 1996). O Fórum não era contrário à propriedade privada do serviço de cabodifusão, mas sim a favor de procedimentos normativos para a nova tecnologia que assegurasse o interesse público, baseando suas reivindicações em conceitos como ‘controle público’ (na figura do Conselho Federal de Cabodifusão e do acesso democrático da comunidade aos canais das operadoras) e ‘desestatização’ (sem necessidade de uma empresa estatal para exploração do serviço).

A presidente da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados, Irma Passoni (PT-SP) determinou que fosse constituído um grupo informal, formado por diferentes entidades e órgãos envolvidos, para discutir o projeto de lei. Este grupo foi composto por representantes do grupo Abril, que, como já foi mostrado anteriormente, afirmou seu interesse na televisão por assinatura desde os anos 1980; do FNDC; da Universidade de Brasília; da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT); da TVA Brasil; das Organizações Globo - proprietárias da Globosat; da Sociedade dos Engenheiros de Telecomunicações; do Sistema de Telecomunicações Brasileiras S.A. (TELEBRÁS), da Associação Brasileira de Emissoras de Antenas Comunitárias (ABRACOM) e do grupo ABC Algar - proprietário do fabricante brasileiro de fibras óticas ABX Xtal. Segundo Samuel Possebon,

O projeto do deputado Tilden Santiago talvez tivesse tido o destino de tantos outros, que ficam parados na burocracia da Câmara, não fosse a combinação de fatores casuais. Um deles era o fato de a presidência da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados ficar, naquele ano de 1992, com a deputada do PT de São Paulo, Irma Passoni. Ela era ligada às questões das comunicações e tinha como seu assessor Carlos Zanatta, um dos relatores do projeto de Tilden Santiago... Outra casualidade que contribuiu para o andamento do projeto é que, naquele ano, pelo menos três grupos estavam mobilizando quantidades significativas de recursos com TV por assinatura: Globo, Abril e Multicanal, sendo que a Multicanal tinha interesse direto no mercado de TV a cabo e a Globo começava a apontar a sua estratégia nesse sentido, com o reposicionamento da Globosat e a criação da Net Brasil. Havia, portanto, interesse de mercado para que o projeto de lei andasse (POSSEBON, 2009, p. 100).

Este espaço de embate sobre a regulamentação da TV a cabo, quatro anos depois da Constituição de 1988, poderia se ajustar, considerando-se as especificidades da realidade e do momento histórico brasileiro, à terminologia do Estado ampliado de Gramsci, conforme já foi avaliado no início desta dissertação. Representantes do governo, empresários e entidades

sindicais, profissionais e acadêmicas são incluídos no ambiente regulador da indústria da TV no país. Tratava-se de "um processo permanente de interlocução entre contrários, estabelecendo, naquele campo polêmico de política pública, uma nova relação entre interesses estatais, públicos e privados" (RAMOS; MARTINS, 1996, p. 156).

É interessante destacar que, no final de 1992, os debates do grupo já contavam com a participação do Ministério das Comunicações (MINICOM), recriado em novembro do mesmo ano. Essa ausência temporária do Ministério no início das negociações pode ser explicada pela conjuntura de transição política do país. Foi um momento de reestruturação do Poder Executivo e, conseqüentemente, da pasta burocrática das Comunicações, o que dificultou a continuidade dos trabalhos que vinham sendo feitos pelo MINICOM, de elaboração e negociação de propostas de regulamentação. No período de efervescência dos debates e negociações que antecederam a criação da Lei do Cabo, entre 1991 e 1994, seis ministros diferentes assumiram os trabalhos referentes aos serviços de telecomunicações, cuja competência, neste mesmo período, passou por três Ministérios distintos. Antes de prosseguir com a narração dos fatos que culminaram com a criação da lei do Cabo, é preciso trazer à tona, com um parágrafo em separado, um rápido histórico dessa transição de ministros que tinham a incumbência de intervir na questão das telecomunicações.

Observa-se que, quando o Ministério das Comunicações atuou de forma incisiva, antes da década de 1990, na regulamentação da cabodifusão, havia menor alternância de ministros, os quais permaneciam no cargo por cinco anos. Euclides Quandt de Oliveira foi ministro entre março de 1974 e março de 1979, Haroldo Corrêa de Mattos assumiu seu lugar, ficando de março de 1979 a março de 1985, seguido de Antônio Carlos Magalhães, que ficou no cargo até março de 1990. Quando o Ministério das Comunicações é desfeito, pela Lei nº 8.028 (artigo 27), de 12 de abril de 1990, a responsabilidade dos assuntos das telecomunicações (incluindo administração, controle e fiscalização da utilização do espectro de radiofrequências), passa para o Ministério da Infraestrutura, cujo ministro escolhido, Osires Silva, fica na pasta somente por um ano, de março de 1990 a março de 1991, entregando o cargo para Eduardo Teixeira, que assume a vaga por três meses - de março a maio de 1991 - quando entra João Santana. O Ministério da Infraestrutura fica com a responsabilidade das ações da Secretaria das Comunicações até abril de 1992, quando este órgão se desfaz. É criado então, através da Lei 8.422, de 13 de maio de 1992, o Ministério dos Transportes e Comunicações e Affonso Camargo assume os trabalhos, de abril a outubro de 1992, sendo inserida nessa outra estrutura ministerial uma Secretaria Nacional de Comunicações. Em

seguida, por meio da Lei 8.490 (artigo 22), de 19 de novembro de 1992, é recriado o Ministério das Comunicações e o escolhido para assumir é Hugo Napoleão, que permanece de outubro de 1992 a dezembro de 1993. Seu substituto, Djalma Bastos de Moraes, também ficaria no cargo por pouco mais de um ano - de dezembro de 1993 a janeiro de 1995, entrando Sérgio Motta para ministrar a pasta das Comunicações por um período um pouco maior, até abril de 1998.

Com base nesses fatos, percebe-se que a Portaria 51/1991, do Ministério da Infraestrutura, perde o vigor em abril de 1992, quando o serviço passa a ser administrado pelo então Ministério dos Transportes e Comunicações e quando já havia sido autorizadas no país mais de 100 licenças para exploração dos serviços de DISTV. Por direito adquirido, essas operadoras de cabo permaneceram a explorar os serviços, mas a TV a cabo continuava sem regulamento próprio, o que incentivou todo o processo de interlocução entre a sociedade política e a sociedade civil, incluindo o empresariado, para discussão do Projeto de Lei 2.120/1991 na Câmara dos Deputados e uma possível consolidação da regulamentação do setor.

Em uma reunião da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados, em fevereiro de 1993, foram colocados em xeque alguns itens do projeto, como a retirada do controle estatal das redes digitais. O então secretário de Serviços de Comunicação do Ministério das Comunicações, Sávio Pinheiro, salientou que isso seria inconstitucional, já que a Carta Magna de 1988 previa monopólio estatal para os serviços de telecomunicações. Além disso, a TELEBRÁS já vinha manifestando seu posicionamento a favor do controle do Estado (em seu sentido restrito) no mercado de televisão paga. Empresas de telecomunicações do Sistema TELEBRÁS já estavam, em 1992, montando toda infraestrutura para oferta do novo serviço. Mas, naquele momento, havia muita preocupação do envolvimento das empresas de telecomunicações no mercado de TV a cabo e os operadores de DISTV pediram a exclusão de estatais de telecomunicações no mercado de TV por assinatura. O MINICOM chegou a colocar em discussão a possibilidade do uso da infraestrutura das teles estatais por empresas de cabo. Possebon diz que

O ponto mais importante para o governo, segundo a manifestação de Sávio Pinheiro na ocasião, era que não houvesse monopólio da rede de transportes, nem por parte das teles, nem por parte das operadoras de TV a cabo... A atuação das teles também poderia ser ampliada no sentido de que pudessem oferecer serviços auxiliares, como faturamento e cobrança, para as empresas de cabo. A posição do Ministério ganhou o apoio dos representantes da TELEBRÁS no encontro, sobretudo de João Mello da

Silva, que manifestaram a disposição da estatal de atuar em parceria com os operadores de cabo na oferta de rede e serviços, como faturamento e cobrança (POSSEBON, 2009, p. 104).

Havia posições que defendiam a não regulamentação do serviço e pedidos para a simplificação dos princípios no processo de regulamentação, para a permissão de vários operadores nos grandes centros e para que a lei não especificasse o tipo de tecnologia a ser usada na construção das redes. Entretanto, todas essas discussões abrandaram, quando a presidência da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara passou para o deputado Maluly Neto (PFL-SP), em março de 1993. O grupo informal que fazia o assessoramento da Comissão foi desmobilizado, criando-se uma subcomissão para estudar a questão. O Projeto de Lei 2.120/1991 ficou parado, sendo retomado somente em novembro de 1993.

Nesse suposto intervalo nas discussões sobre o Projeto de Lei 2.120/1991, o FNDC e a TELEBRÁS se reuniram e fizeram um substitutivo ao projeto original, complementando os pilares da nova regulamentação com os conceitos de rede única e rede pública.

Era preciso enfatizar a transcendência política do novo serviço que, só na aparência, estava limitado ao fornecimento de uma modalidade paga de televisão, já que o fundamental para a sociedade estava em assegurar o máximo de acesso público às novas redes. Redes que seriam únicas, mas não no sentido convencional de uma só infraestrutura, de uma mesma tecnologia e de apenas um proprietário; únicas, sim, mas no sentido da sua conectividade, da capacidade de formar uma imensa teia de comunicações, uma rede de redes, capaz de cobrir o mais amplo território possível, mesclando tecnologias, das fibras óticas e cabos coaxiais aos satélites. Redes que seriam públicas no sentido atribuído aos *common carriers*, isto é, aquelas pessoas jurídicas privadas do direito administrativo que, explorando transporte de sinais de telecomunicações, como as operadoras de telefonia norte-americanas, não podiam discriminar o acesso de ninguém a suas redes (RAMOS; MARTINS, 1996, p. 159 e 160).

Paralelamente aos trabalhos do FNDC e da TELEBRÁS, crescia a preocupação da Associação Brasileira de TV por Assinatura (ABTA) – que substituiu a extinta ABRACOM – por conta da entrada de grandes empresas no setor. As operadoras ofertavam canais e negociavam acordos multinacionais sem nenhum tipo de regulamentação e a ABTA procurou o FNDC para recompor a mobilização para adiantar o projeto de lei que tinha sido apresentado. As empresas ABTA queriam abrir o mercado, que estava restrito àquelas autorizações que tinham sido concedidas com as Portarias 250/1989 e 143/1988 e estavam tão dispostas à aprovação de uma regulamentação que nem manifestaram restrição à inclusão obrigatória de canais de acesso público.

Em novembro de 1993, representantes do FNDC, da TELEBRÁS e da ABTA, juntamente com parlamentares que não faziam parte da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara reiniciaram a negociação, na tentativa de construir consenso entre as partes. O Ministério das Comunicações voltou a ficar fora das negociações, possivelmente porque não estava satisfeito com a criação de um Conselho de Comunicação Social para revisar os atos do MINICOM, como previa a proposta. Além disso, o então ministro das Comunicações, Djalma Bastos, que assumiu a pasta de dezembro de 1993 até o final do mandato de Itamar Franco, tinha sido, entre 1990 e 1993, presidente da empresa de telecomunicações do Estado de Minas Gerais, a Telemig, que não era favorável ao projeto de regulamentação do setor, já prevendo um caminho que levava à privatização do setor. A Telemig chegou a cortar, em 1993, cabos de distribuição de um operador de TV a cabo em Belo Horizonte, alegando que os dutos e caixas de passagem estavam prejudicando a qualidade dos serviços telefônicos explorados pela Telemig.

Quatro meses após ter reiniciado a negociação do projeto de lei de TV a cabo com a TELEBRÁS, a ABTA e deputados federais, o FNDC teve que voltar a dar mais atenção ao serviço de MMDS, regulamentado em 10 de fevereiro de 1994, pela Portaria nº 43 do Ministério das Comunicações. O FNDC e alguns parlamentares reclamaram que, apesar de ter havido uma consulta e uma audiência pública antes da divulgação da Portaria, a regulamentação do serviço foi precipitada. Daniel Herz diz que a atitude do Executivo foi motivada pela "impaciência do Ministério das Comunicações com a demora na tramitação da Lei da TV a cabo e a pressão do empresariado de comunicação, particularmente da TVA, que privilegiou o MMDS nas suas opções tecnológicas e comerciais" (HERZ, 1995, p. 6).

Assim como aconteceu no início da disputa política nas negociações para a legislação da TV a cabo, o FNDC elaborou uma estratégia para tentar cassar a nova Portaria, elaborando, em março de 1994, um projeto de lei (4.481/94) para regulamentar o MMDS, que foi apresentado na Câmara pela deputada Irma Passoni (PT-SP). Mas, no desenrolar dos fatos, o que aconteceu foi uma negociação entre Irma Passoni, representantes do FNDC e o ministro das Comunicações, Djalma Bastos de Moraes, para congelar a Portaria 43 até o término do processo de regulamentação da TV a cabo.

Em maio do mesmo ano, o ministro Djalma de Moraes reuniu-se com o presidente da Câmara dos Deputados e o colégio de líderes desta casa, referendando publicamente os termos deste acordo, comprometendo-se a não fazer uso da portaria 43 para novas concessões, aguardando que a Câmara votasse a Lei da TV a cabo e, em seguida, a Lei do MMDS. Não houve uma rigorosa definição de prazos, mas ficou sinalizado de que a Câmara deveria cumprir a sua parte até agosto de 94...

Tudo demorou mais tempo do que se previa e o Ministério, embora tenha criado um elemento de pressão, abrindo o prazo de abertura de recebimento de pedidos de outorgas, quando ficou claro que o Congresso Nacional não conseguiria aprovar uma legislação de MMDS na legislatura que se encerrava em 1994, acabou deixando a Portaria 43 sem vigência integral "de fato" (HERZ, 1995, p. 7).

Em 26 de junho de 1994, o relator do Projeto de Lei 2.120/1991, Koyu Iha, apresentou na Comissão da Câmara o substitutivo, cujo conteúdo final ainda não estava em consonância com os objetivos da TELEBRÁS nem com as intenções da Federação Interestadual dos Trabalhadores em Telecomunicações (FITTEL), que integrava, junto com a FENAJ, a bancada federal do PT e a Universidade de Brasília, o grupo de trabalho do FNDC. César Bolaño (2007) explica que o posicionamento contrário da TELEBRÁS e da FITTEL demonstrava que existia “uma unidade de interesses que ia além do tema específico, apontando para a luta contra a reestruturação do Sistema TELEBRÁS e a privatização das telecomunicações que já estavam postas na ordem do dia naquele momento” (BOLAÑO, 2007, p. 25). Sendo assim, nem todas as entidades que compunham o FNDC entraram em acordo. O mesmo tinha acontecido com a ABTA, por conta dos diversos interesses dos empresários que, por um lado, não aceitavam a entrada das empresas de telecomunicações no setor e, por outro, achavam importante fazer uma parceria com as teles. Os membros da ABTA entraram em consenso em maio de 1994, para definir qual seria a posição da Associação antes da apresentação do substitutivo. A respeito das discordâncias, Othon Jambeiro (2002) ressalta que

A diretoria da TELEBRÁS decidiu, em outubro de 1993, colocar-se decididamente no mercado de TV a cabo, na qualidade de única companhia autorizada a construir e explorar redes de distribuição de sinais de televisão. A ideia por trás da decisão era mostrar aos operadores do DISTV que se podiam criar situações de fato com base numa Portaria Ministerial, a TELEBRÁS podia também criá-los, só que com base na Constituição Federal. Esta decisão alertou os operadores para o fato de estarem investindo num negócio não adequadamente legalizado, sujeito a incertezas e contestado por importantes setores da sociedade, inclusive por uma poderosa estatal como o era a TELEBRÁS (JAMBEIRO, 2002, p. 210).

As divergências entre todos esses atores em conjunto, incluindo a ABERT, só foram solucionadas em julho de 1994. A TELEBRÁS acatou o acordo porque, na operação privada do serviço de TV a cabo, haveria possibilidade de uso das redes de empresas estatais de telecomunicações. O substitutivo ao PL 2.120/91 foi apresentado em junho de 1994, aprovado na Câmara no mês de outubro e enviado para o Senado, onde se cogitou a tentativa de acrescentar no texto uma emenda com restrições à propriedade cruzada de meios de

comunicação, mas isso não foi aceito porque iria acabar com o consenso entre os grupos envolvidos nas negociações anteriores e atrasar o processo, já que as principais operadoras do mercado tinham grandes empresas de mídia como acionistas. O projeto foi aprovado pelo Senado e enviado à Presidência da República em dezembro de 1994, sendo sancionada a Lei 8.977 pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em 6 de janeiro de 1995. Samuel Possebon revela que

Na verdade, só não houve aprovação imediata no Senado porque havia o temor de que o projeto caísse para a sanção ainda no mandato do presidente Itamar Franco, ligado historicamente à Telemig, que durante muito tempo tinha se oposto aos termos do acordo e se colocado em disputa aberta com os operadores de cabo. Um acordo com Humberto Lucena, então presidente do Senado, garantiu que o projeto não fosse despachado ao Planalto até o dia 26 de dezembro, quando se tinha certeza que Itamar Franco não retornaria a Brasília até o fim de seu mandato, dia 31 (POSSEBON, 2009, p. 109).

2.4 GANHOS E PERDAS DOS SETORES GOVERNAMENTAL E EMPRESARIAL

Para César Bolaño (2007), o resultado das negociações para regulamentação do setor mostrou que o Sistema TELEBRÁS saiu como um dos principais perdedores para o oligopólio do audiovisual, pois mesmo que as redes dos operadores de cabo tivessem que se integrar às redes de telecomunicações estatais, em uma espécie de parceria, elas eram propriedades privadas, cujo uso podia ser cobrado inclusive para qualquer empresa estatal e atrair sócios estrangeiros. A partir de 1995, a TELEBRÁS foi se fragmentando e acabou sendo privatizada em meados de 1998. Sobre a aprovação da nova lei, o autor acrescenta que

Quanto à vitória episódica do poder Legislativo, no final das contas, esta não chega a alterar o modelo tradicional de regulação do audiovisual no país. Assim como o Congresso teve um papel determinante a favor dos interesses do empresariado do setor nas negociações que levariam ao Código de 1962, cedendo em seguida seu poder ao Poder Executivo, na regulamentação cotidiana da radiodifusão, também no caso da Lei da TV a cabo, o Legislativo teve o papel central no momento das negociações sobre a inovação jurídica maior, referendando a nova estrutura hegemônica – e, mais uma vez, como vimos, francamente favorável ao grande empresariado do audiovisual –, cedendo em seguida a iniciativa a uma instância executiva. A grande novidade, neste caso, foi a criação, com a reforma das telecomunicações, de uma nova instância reguladora, a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), que viria disputar com o MINICOM a primazia na regulamentação cotidiana do audiovisual no Brasil e cuja ação concreta viria a apoiar alguns dos avanços trazidos pela Lei 8.977 (BOLAÑO, 2007, p. 29).

A Lei que dispõe sobre o serviço de TV a cabo o define como serviço de telecomunicações, consistindo na distribuição de sinais de vídeo e áudio a assinantes, mediante transporte por meios físicos. Destinado, conforme a lei, a promover a cultura universal e nacional, a diversidade de fontes de informação, o lazer e o entretenimento, a pluralidade política e o desenvolvimento social e econômico do país, o serviço de TV a cabo tem seu desenvolvimento orientado pelas noções de Rede Única, Rede Pública, participação da sociedade, operação privada e coexistência das redes privadas e das concessionárias de telecomunicações.

De acordo com a Lei 8.977, compete ao Poder Executivo a outorga, por concessão, do serviço de TV a cabo, pelo prazo de quinze anos. A concessão é dada exclusivamente à pessoa jurídica (neste caso, a operadora), de direito privado, cuja atividade principal seja a prestação deste serviço e que tenha, no mínimo, 51 % do capital social pertencente a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos. O Governo Federal também deve normatizar, de acordo com o interesse público, os parâmetros técnicos de qualidade e desempenho da execução e exploração do serviço, além de estabelecer requisitos para a integração efetiva das redes capacitadas para o transporte de sinais de TV a cabo ao Sistema Nacional de Telecomunicações.

Cabe ainda ao Poder Executivo fiscalizar o serviço em todo o território nacional, solucionar dúvidas e conflitos que surgirem em decorrência da interpretação desta Lei, normatizar critérios legais para restringir qualquer tipo de abuso de poder econômico no serviço de TV a cabo, criar normas para o desenvolvimento do serviço em regime de livre concorrência e estabelecer diretrizes que estimulem, na própria prestação do serviço, o crescimento da indústria cinematográfica nacional.

Conforme dispõe a Lei, a operadora de TV a cabo está obrigada a distribuir os sinais em condições técnicas adequadas, não recusar o atendimento a clientes que moram na área de prestação do serviço, garantir a interligação do cabeçal⁸ à rede de transporte⁹ de telecomunicações e exibir em sua programação filmes nacionais, de produção independente. Já o assinante do serviço de TV a cabo tem o direito de conhecer previamente o tipo de

⁸ Cabeçal é o conjunto de meios de geração, recepção, tratamento, transmissão de programas e programações e sinais de TV necessários às atividades da operadora do Serviço de TV a cabo.

⁹ Rede de Transporte de Telecomunicações é o meio físico destinado ao transporte de sinais de TV e outros sinais de telecomunicações, utilizado para interligar o cabeçal de uma operadora do serviço de TV a cabo a uma ou várias Redes Locais de Distribuição de Sinais de TV e ao Sistema Nacional de Telecomunicações.

programação a ser oferecida e receber da operadora de TV a cabo os serviços de instalação e manutenção dos equipamentos necessários à recepção dos sinais.

Embora os regulamentos e normas sobre o serviço de TV a cabo afirmem que a radiodifusão sonora e de sons e imagens seja essencial à informação, ao entretenimento e à educação da população, devendo adotar disposições que assegurem o contínuo oferecimento do serviço ao público, a lei adverte que essas disposições não devem impedir ou dificultar a livre competição.

No que diz respeito à operação do serviço, a Lei 8.977/95 prevê que as operadoras de TV a cabo devem transmitir e distribuir ‘canais destinados à prestação eventual de serviço’, que são aqueles requisitados e pagos por pessoas jurídicas que, porventura, queiram veicular programas como manifestações, palestras, congressos e eventos; ‘canais destinados à prestação permanente de serviços’, que, por meio de contrato, apresentam permanentemente, seja em tempo integral ou parcial, programas e sinais aos seus assinantes, formando grande parte do pacote fixo da programação cobrada aos assinantes; ‘canais de livre programação da operadora’, que também transmitem conteúdo de forma permanente e mediante contrato, mas nos quais a operadora tem completa liberdade de programação; e ‘canais básicos de utilização gratuita’, para transmissão de sinais das geradoras locais de TV em circuito aberto, sem custos para o assinante. Os oito canais de utilização gratuita são:

- a) um canal legislativo municipal/estadual, reservado para o uso compartilhado entre as Câmaras de Vereadores localizadas nos municípios da área de prestação do serviço e a Assembléia Legislativa do respectivo Estado, sendo o canal voltado para a documentação dos trabalhos parlamentares, especialmente a transmissão ao vivo das sessões;
- b) um canal reservado para a Câmara dos Deputados, para a documentação dos seus trabalhos, especialmente a transmissão ao vivo das sessões;
- c) um canal reservado para o Senado Federal, para a documentação dos seus trabalhos, especialmente a transmissão ao vivo das sessões;
- d) um canal universitário, reservado para o uso compartilhado entre as universidades localizadas no município ou municípios da área de prestação do serviço;
- e) um canal educativo-cultural, reservado para utilização pelos órgãos que tratam de educação e cultura no governo federal e nos governos estadual e municipal com jurisdição sobre a área de prestação do serviço;
- f) um canal comunitário aberto para utilização livre por entidades não governamentais e sem fins lucrativos;
- g) um canal reservado ao Supremo Tribunal Federal, para a divulgação dos atos do Poder Judiciário e dos serviços essenciais à Justiça;
- h) um canal para uso do Poder Executivo Federal. (Alínea incluída pela Lei nº 10.461, de 17.5.2002) (BRASIL, LEI Nº 8.977, 1995)

A operadora de TV a cabo não tem nenhuma responsabilidade sobre o conteúdo da programação transmitido tanto pelos canais básicos de utilização gratuita quanto pelos canais destinados à prestação eventual ou permanente de serviços, nem é obrigada a fornecer infraestrutura para a produção dos programas de tais canais. No caso dos canais básicos, as condições de recepção e distribuição de seus sinais devem ser regulamentadas pelo Poder Executivo. Através dos canais de livre programação, a operadora pode, além de gerar seus próprios programas, cobrar para transmitir conteúdo audiovisual de programadoras, codificar os sinais, veicular publicidade e co-produzir filmes nacionais, de produção independente, angariando recursos oriundos de incentivos fiscais.

No capítulo que trata da instalação do serviço, a lei prevê que a rede de transporte de sinais seja de propriedade da concessionária de telecomunicações, que é a empresa que detém concessão para prestação dos serviços de telecomunicações em determinada região. Já a rede local de distribuição de sinais de TV pode ser da concessionária ou da operadora do serviço de TV a cabo. As concessionárias e operadoras devem evitar duplicidade de redes, seja de transporte ou distribuição de sinais. Antes de instalar o meio físico destinado ao transporte dos sinais, a operadora deve consultar a concessionária de telecomunicações que atua em sua área para verificar se há infraestrutura que suporte o projeto, enquanto que rede local de distribuição de sinais de TV pode ser instalada pela própria operadora. As redes de distribuição instaladas pela operadora que não estiverem sendo usadas para prestação do serviço de TV a cabo poderão ser usadas pela concessionária para prestação de serviços públicos de telecomunicações. Além de poder partilhar a utilização de redes, as teles podem, conforme a legislação, fazer parcerias com as operadoras para a construção de redes, desde que o Poder Executivo seja notificado. Ao analisar a Lei 8.977/95, Murilo Ramos e Marcus Martins (1996) reforçam a conquista da participação da sociedade na regulamentação, do caráter público e único da rede:

Nesse conjunto, restrito, de artigos, parágrafos, letras e incisos, estão contidos os princípios básicos que nortearam toda a negociação para a implantação da TV a cabo no Brasil, na concepção do Fórum, desde a intervenção das entidades da sociedade civil por ele agregadas, na audiência pública da Secretaria Nacional das Comunicações, em 2 de julho de 1991, a saber: 1) regulamentação por lei, amplamente discutida pela sociedade, por intermédio das suas instâncias mais diretamente envolvidas com a questão. Essa participação da sociedade estendida ainda à confirmação do Conselho de Comunicação social como a esfera política de debate e aprovação de todas as normas emanadas do Poder Executivo; 2) consolidação do caráter público da rede de TV a cabo, tanto em sua extensão estatal quanto em sua, ainda que restrita, extensão privada, por meio da garantia legal de que toda ela se norteará, em qualquer instância, pelo princípio normativo do *common carriage*, isto é, seus proprietários, estatais ou privados, não poderão discriminar que conteúdos poderão ter acesso a ela; 3) garantia da existência de uma

rede única, no sentido de padronização e conectividade, em consonância com as políticas públicas a serem desenvolvidas para as telecomunicações no Brasil (RAMOS; MARTINS, 1996, p. 164).

Além dos mecanismos institucionais de participação da sociedade civil em órgãos reguladores do setor, tais como audiências e consultas públicas, Octavio Pieranti (2009) ressalta como principais legados da aprovação da Lei do Cabo a garantia de atuação direta de entidades sem fins lucrativos em meios de comunicação de massa, dando materialidade à comunicação comunitária, e “a tentativa de correção, via nova tecnologia, de antigas disfunções da exploração da radiodifusão e da implementação de um dispositivo constitucional” (PIERANTI, 2009, p. 180 e 181). O autor expõe que se a regulamentação da TV a cabo foi elaborada no sentido de se submeter ao controle público, não estatal, e atender o interesse público, sem se encaixar nos chamados ‘serviços especiais de telecomunicações’, nada mais justo do que se aplicar um diploma legal mais rígido para exploração desse serviço, diferentemente do que aconteceu com as modalidades de TV por assinatura que o antecederam, que foram regulamentadas por meio de Portarias, e com aquelas que o sucederam, como o MMDS e o DTH (*Direct to Home*), regulamentadas pelo Decreto nº 2.196, de 1997. Quanto aos instrumentos de outorga, Pieranti explica que

A TV por Assinatura merece parágrafo à parte no que se refere aos instrumentos de outorga. Esse segmento está dividido em quatro serviços, regulados em função de sua tecnologia: dois deles, MMDS (por microondas) e DTH (via satélite), são outorgados por meio de autorização, e outros dois, Serviço Especial de Televisão por assinatura (TVA, apenas um canal para distribuição de programação em UHF) e TV a cabo, por meio de concessão. A regulamentação do TVA estabelece que autorizações e concessões são válidas, respectivamente, para a exploração do serviço por entidades ligadas à administração pública e por grupos privados. Já o serviço de TV a cabo guarda uma série de características inerentes aos serviços públicos: é outorgado por meio de concessões; tem finalidades educativas, culturais e de promoção do desenvolvimento; propugna a exploração por meio de uma rede pública e única; cria canais de participação social e de divulgação institucional, a serem obrigatoriamente distribuídos pelas prestadoras; e estabelece uma reserva de mercado para brasileiros (PIERANTI, 2009, p. 165).

Depois da aprovação da Lei do Cabo, os detentores de autorização do serviço de DISTV (regulado pela portaria 250/89) que tinham recebido outorga até 1993 puderam ter, caso manifestassem interesse junto ao MINICOM, suas autorizações transformadas em concessão para execução e exploração do serviço de TV a cabo por mais 15 anos. O regulamento da TV a cabo renovou as expectativas das empresas autorizatárias do serviço de DISTV no que diz respeito à abertura do processo de licitação, lançamentos de editais e normas específicas. As regras para migração das autorizações de DISTV para concessões de

TV a cabo foram publicadas em setembro de 1996, mas todo esse processo de regulamentação da cabodifusão teve que ser redefinido, por conta da privatização do Sistema Telebrás, que estava prestes a acontecer, e as consequentes mudanças nas regras de outorgas para o setor. De acordo com Samuel Possebon (2009), as primeiras propostas de normatização do cabo e do MMDS trouxeram a seguinte inovação:

Todas as operadoras de cabo deveriam colocar à disposição 30% de seus canais para quem apresentasse interesse, desde que a pessoa ou entidade não tivesse ligação com a operadora de TV a cabo. Foi a primeira vez que a regulamentação de telecomunicações no Brasil utilizou um mecanismo como esse, que dez anos depois se consagraria com o nome de "*unbundling*" e se tornaria um dos mais polêmicos aspectos regulatórios do mercado de telecomunicações (POSSEBON, 2009, p. 139).

2.5 REGULAMENTAÇÃO DA TV A CABO E NOVAS REGRAS DAS TELECOMUNICAÇÕES

Cabe ressaltar que, nesse momento de definição e mudança nas regras de outorgas dos serviços de telecomunicações, estava sendo estabelecida uma política brasileira de satélites, anunciando uma futura regulamentação dos serviços de DTH, que é um sistema de distribuição de sinais por satélite, que permite aumento na quantidade de canais e melhoria da qualidade de transmissão, com uma área de cobertura maior que o MMDS. Segundo Possebon, foi em abril de 1997 que o MINICOM harmonizou a regulamentação da TV a cabo com as novas regras das telecomunicações. Os 'serviços especiais' de MMDS e DTH, ao contrário do cabo¹⁰, não teriam limitação de capital estrangeiro. A norma de DTH só saiu em maio de 1997, no período em que o Congresso discutia possíveis mudanças na Lei do cabo e analisava a Lei Geral de Telecomunicações (LGT), nº 9.472, que foi aprovada em 7 de julho de 1997.

Naquele momento, estava claro que seriam necessários vários ajustes da Lei do cabo em função das inovações trazidas pela Lei Geral de Telecomunicações. Era preciso, por exemplo, ajustar os conceitos de serviços públicos e concessões, colocar o serviço de TV a cabo sob a égide da lei geral e ajustar os critérios de capital estrangeiro, que inexistiam na telefonia, mas que estavam presentes na TV a cabo. Estava claro, enfim, que a Lei do cabo e a Lei Geral de Telecomunicações tinham inúmeros pontos de incompatibilidade. Era brutal a pressão do mercado de TV por assinatura para que nada fosse alterado (POSSEBON, 2009, p. 140).

¹⁰ A Lei do cabo permite a participação de 49% do capital estrangeiro.

Essa pressão do mercado sobre o governo, citada pelo autor, fez com que o marco regulatório de 1995 fosse seguido, em detrimento de uma nova atualização, e os editais de licitação publicados. Mas, no final de 1997, havia várias empresas sem licença que já funcionavam no mercado e que queriam ser reconhecidas como operadoras recorreram à Justiça para impedir o processo de licitação. O caso foi, por meio de liminar, para o Superior Tribunal de Justiça, fazendo parar o processo. Durante as consultas públicas, os principais problemas colocados eram a limitação à propriedade cruzada e o conflito de competências entre o MINICOM e a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), recém-criada pela LGT, com a função de órgão regulador.

Note-se que, a partir da LGT de 1997, a regulamentação de serviços de comunicação de massa deixou de seguir a lógica dos instrumentos de outorga da radiodifusão, baseada na amplitude do serviço prestado (concessões para emissoras de rádio de longo alcance e de televisão e permissões para emissoras de rádios locais) e passou a orientar-se pela lógica da comunicação dita interpessoal, calcada no regime de prestação dos outros serviços de telecomunicações (concessões e permissões válidas para prestação em regime público e autorizações para prestação em regime privado). Assim, os serviços de MMDS e DTH (TV por assinatura), a radiodifusão comunitária¹¹ e os serviços de retransmissão e repetição¹² de televisão também passaram a ser outorgados por meio de autorização (PIERANTI, 2009, p. 163).

Por outro lado, as operadoras já reconhecidas não reagiram a essa estagnada do processo de licitação, pois passavam por um momento complicado na indústria de TV por assinatura, ocasionada por uma crise no modelo de venda de pacotes e dificuldades de investir na construção das redes e implementação das operações em curto prazo, conforme previa os editais. O processo de licitação foi retomado em setembro de 1998, mas, segundo Possebon,

isso não amenizou os problemas, sobretudo para os grandes grupos. A Globo Cabo, na ocasião, chegou a desistir das licitações que tinha ganhado e foi obrigada a pagar multas milionárias... Para alguns grupos, como a TV Filme, o atraso no processo de licitação foi ainda mais dramático, pois toda a expectativa dos investidores que compraram os papéis da empresa um ano antes, recaía, justamente, na possibilidade de expansão por meio de novas outorgas. Mas a TV Filme também teve o privilégio de ser a primeira empresa a ter contratos de outorgas de TV por assinatura assinados com a ANATEL, depois de anos sem que o mercado tivesse novas licenças (POSSEBON, 2009, p. 155).

¹¹ Radiodifusão Comunitária: Lei nº 9.612/98

¹² RTV e RpTV: Decreto nº 5.371/05

Pelo que pôde ser observado, foram criados diferentes decretos, leis e portarias no âmbito da TV segmentada¹³. Apesar de estarem todos os serviços classificados como serviços de telecomunicações, a regulamentação ocorreu com base na tecnologia de cada uma das quatro modalidades. O serviço especial de TVA foi regulamentado pelos Decretos nº 95.744, de 23 de fevereiro de 1988, e nº 95.815, de 10 de março de 1988. As permissionárias de MMDS e DTH estão regulamentadas pelo Decreto nº 2.196, de 8 de abril de 1997, que aprova o regulamento de serviços especiais de telecomunicações, mas a exploração e uso do serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal foram normatizados pela Portaria nº 254, de 16 de abril de 1997, enquanto que a prestação do serviço de Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio por Assinatura Via Satélite foi normatizada pela Portaria nº 321, de 21 de maio de 1997, ambas do Ministério das Comunicações.

Já o serviço de TV a cabo obedece aos preceitos da Lei 8.977/95, da legislação de telecomunicações em vigor – LGT, nº 9.472/97; do Decreto nº 2.206, de 14 de abril de 1997, que regulamenta o serviço; e da Portaria nº 256, de 18 de abril de 1997, que normatiza o serviço, estabelecendo as condições de prestação e uso do serviço e os parâmetros técnicos que deverão ser atendidos pelos sistemas de TV a cabo. Antes de ser editada a regulamentação decorrente da LGT (criada em julho de 1997), foi publicada a Portaria nº 399, de 18 de agosto de 1997, para planejar a implantação dos serviços de TV a cabo e de MMDS.

Deve ser destacado que a Lei ° 9.472/97 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 n ° 8, de 1995, que acaba com o monopólio estatal, afirmando que compete à União explorar os serviços de telecomunicações, seja diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão. Ou seja, a LGT revogou a Lei 4.117, de 27 de agosto de 1962, exceto no que diz respeito aos preceitos relativos à radiodifusão. Bolaño diz que

A promulgação da LGT, em 17 de julho de 1997, rompeu, portanto, a unidade do CBT de 62, que continuou vigorando para a radiodifusão. Essa situação foi apresentada, à época, pelo governo, como transitória, e anunciava-se, ainda para 1998, uma Lei Geral da Comunicação Eletrônica de Massa, cujo anteprojeto permaneceu anos circulando sigilosamente pelos meandros do Ministério das Comunicações, até cair no esquecimento (BOLAÑO, 2007, p. 42).

¹³ Como já foi visto, no sistema de TV a cabo, a programadora transmite o sinal por satélite até o *headend* da operadora, que envia a programação ao assinante por meio de cabo coaxial ou de fibra óptica. Já no sistema de MMDS (*Multipoint Multichannel Distribution System*), o assinante recebe a programação da operadora através de uma antena de microondas e, no caso do sistema de DTH (*Direct to Home*), o programador transmite o sinal por satélite diretamente até a casa do assinante.

Percebe-se então que nenhuma modalidade de televisão por assinatura é considerada um serviço de radiodifusão, apesar de este seguir os mesmos instrumentos normativos (concessão, permissão e autorização) dos serviços de telecomunicações, e que as próprias modalidades de TV paga diferem-se uma das outras, a depender da tecnologia. Todas essas diferenças na regulamentação provocaram vantagens e desvantagens em relação à captação de recursos. No caso da TV a cabo, por exemplo, além de haver restrição de capital estrangeiro (com limite de 49%), é um serviço considerado de telecomunicações, mas as concessionárias de telecomunicações só podem ingressar no mercado caso as outras empresas (operadoras) manifestem "desinteresse" em determinada área. Foi justamente por conta das discussões em torno da questão do capital estrangeiro e da possibilidade de entrada das empresas de telecomunicações no setor que, uma década depois da promulgação da Lei 9.472, foi criado um projeto de lei para tentar harmonizar a Lei do cabo e os padrões regulatórios da LGT.

Apresentado em 05 de fevereiro de 2007, pelo deputado Paulo Bornhausen (PFL/SC), na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei (PL) nº 29, que dispõe sobre a organização e exploração das atividades de comunicação social eletrônica. A iniciativa revoga dispositivos da Lei nº 8.977, no que diz respeito às restrições ao capital estrangeiro em concessionárias de telecomunicações impostas ao serviço de TV a cabo, permitindo que o capital estrangeiro controle qualquer operadora de TV por assinatura, seja pelas tecnologias do cabo, MMDS ou DTH, mantendo os canais públicos como obrigatórios.

Em 2007, o PL 29 recebeu 12 emendas na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) e 25 da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC), seguindo, em 2008, para a Comissão de Defesa do Consumidor (CDC), onde foram apresentadas 27 emendas. Entre 2009 e 2010, o projeto esteve sendo avaliado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), onde recebeu 22 emendas. Após votos e pareceres, o deputado Jorge Bittar apresentou um substitutivo, na CCTCI, o qual recebeu 103 emendas. O Projeto também recebeu um substitutivo na CDC, pelo deputado Vital do Rêgo Filho, recebendo novas emendas. A CDC apresentou novo substitutivo e Vital Filho voltou a apresentar outros quatro substitutivos. Na CDEIC, Wellington Fagundes apresentou um substitutivo, que recebeu 32 emendas. Wellington, enfim, apresentou mais dois substitutivos. Em 16 de junho de 2010, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados aprovou a redação final

por unanimidade do PL 29, que originou o Projeto de Lei da Câmara (PLC) 116/10, e, no dia 22 de junho, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados remeteu o PLC ao Senado Federal.

O PLC 116/10, que está em análise no Senado, permite que concessionárias de telefonia ampliem a competição no setor. Paralelamente a isso, a Agência Nacional de Telecomunicações já liberou, em 24 de novembro de 2010, a prestação do serviço de TV a cabo por concessionárias de telefonia fixa, através de empresas subsidiárias e coligadas, que até então só podiam prestar o serviço de TV por assinatura usando outra tecnologia. Através de uma resolução, a ANATEL retirou dos contratos de concessão (que vão vigorar de 2011 a 2015) da Oi, Telefônica e Embratel a proibição de que controladoras, controladas e afiliadas das empresas prestem serviço de TV a cabo. No entanto, as atuais operadoras de TV a cabo podem contestar na Justiça a decisão da ANATEL, já que a Lei do cabo prevê que, como foi explicado anteriormente, concessionárias de telefonia só possam adquirir tais licenças caso não existam outros interessados na prestação do serviço.

Além de mudar a Lei do cabo, o PLC 116/10 propõe alterar a LGT, mais precisamente no item que permite que a concessão na área de telefonia fixa seja outorgada a empresa constituída para explorar exclusivamente este serviço. Caso haja a mudança, será permitido que as concessionárias de telefonia fixa ofereçam outros serviços de comunicação (TV a cabo e internet banda larga) sem que seja preciso constituir uma subsidiária. Outra mudança prevista é que a ANATEL libere o mercado para que haja um número indeterminado de licenças. De acordo com a LGT, havia um planejamento por parte da ANATEL que determinava quantas operadoras podiam prestar o serviço em determinada região, o projeto de lei permite que isso seja determinado pela lei de oferta e procura. Embora o projeto ainda esteja sendo apreciado, essa liberação já aconteceu, com a publicação, em 25 de novembro de 2010, de uma resolução da ANATEL que acaba com o limite máximo de prestadoras por município.

As duas resoluções da ANATEL citadas acima já estão seguindo o modelo que está sendo proposto pelo PLC 116/10, de estimular a concorrência no setor e massificar o serviço. Apesar de abrir o mercado de TV a cabo para o capital estrangeiro, o projeto de lei institui obrigações de transmissão de conteúdo nacional e proíbe que qualquer empresa de telecomunicações controle uma empresa de radiodifusão e vice-versa. Em 1º de janeiro de 2010, em um debate conduzido por cinco comissões do Senado, a Associação Brasileira de Televisão por Assinatura (ABTA) criticou o PLC 116/10 quanto à fixação de cotas de

conteúdo nacional na programação dessas emissoras e à delegação de poder à Agência Nacional de Cinema (ANCINE) para fiscalizar o cumprimento das novas regras. Por outro lado, a ABTA apoiou a entrada das teles no mercado da TV por assinatura.

Em 16 de dezembro de 2010, a construção do novo marco legal para a televisão por assinatura ainda estava sendo debatida em audiência pública na Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) do Senado, para haver consenso sobre o avanço das empresas de telefonia no mercado e o impacto da internet no setor. Há preocupação por parte da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), que pede menor interferência do Estado, enquanto que a ANATEL defende que as mudanças nas leis devem promover uma convergência das normas legais, considerando que a convergência tecnológica na área das comunicações já provocou várias divergências jurídicas. O Ministério das Comunicações diz que as empresas de comunicações devem, além de visar o lucro, se preocupar em atender as disposições constitucionais que regem a prestação de serviço de radiodifusão e a Associação Brasileira de Radiodifusores (ABRA) defende que o novo marco regulatório assegure o direito do cidadão aos meios de comunicação. A audiência pública, requerida pelos senadores Flexa Ribeiro (PSDB-PA), Roberto Cavalcanti (PRB-PB) e Antonio Carlos Junior (DEM-BA), também contou com contribuições da Associação Nacional de Jornais (ANJ), do Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal e da Universidade de Brasília (UnB).

Atualmente, há no Brasil 383 outorgas de serviços de TV por assinatura, dos quais 264 são do sistema de TV a cabo. Segundo dados estatísticos dos Serviços de TV por Assinatura, sistematizados pela Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, existem 112 prestadoras de tecnologia a cabo, sendo que três delas oferecem simultaneamente serviços de TV a cabo e MMDS¹⁴. Em 1997, esse número não ultrapassava 63. A ANATEL registrou ainda, em 2009, 264 contratos assinados junto a prestadoras de TV a cabo. Ao todo, o Brasil possui 149 municípios atendidos por esse tipo de tecnologia, o equivalente a 32% do total de municípios atendidos por serviço de TV por assinatura, chegando a 5,5 milhões de domicílios. Já a oferta conjunta das tecnologias MMDS e TV a cabo alcançou, em 2009, outras 18,9 milhões de residências em outros 111 municípios do país. Em junho de 2010, as prestadoras de TV por assinatura alcançaram um total de 8,43 milhões de assinantes no Brasil, dos quais 54,5% recebem em casa transmissão de TV a cabo.

¹⁴ Dados Estatísticos dos Serviços de TV por Assinatura. Superintendência de Serviços de Comunicação de Massa (SCM) da Agência Nacional de Telecomunicações.

2.6 OS CANAIS COMUNITÁRIOS NA REGULAMENTAÇÃO DA TV A CABO

Este trabalho insere, do ponto de vista analítico, os canais comunitários de TV a cabo em um patamar de consonância com as emissoras que compõem o “sistema de radiodifusão público não-estatal que opera sem intenção de lucro”, nomenclatura adotada pelo II Fórum Nacional de TV Públicas para designar o sistema cujas diretrizes de gestão da programação e a fiscalização devem ser atribuição de órgão colegiado deliberativo e representativo da sociedade. Realizado em Brasília/DF, em maio de 2009, e organizado pelas entidades do campo público de televisão, contando com a participação de representantes do Governo Federal, do Parlamento e da sociedade civil, o Fórum apresentou uma série de propostas e reivindicações para efetivação do processo de democratização da comunicação social no Brasil, chegando à definição das categorias dos sistemas público, estatal e privado na radiodifusão, citados no artigo 223 da Constituição de 1988 como sistemas que devem atuar sob o princípio da complementaridade, mas que, até então, não receberam critérios legais de diferenciação entre eles. O Fórum, ancorado pela Carta de Brasília II¹⁵, interpretou que pode haver:

- 1) Um sistema de radiodifusão privado, com fins lucrativos e que deve, como os demais sistemas, obedecer aos princípios do artigo 221 de modo preferencial;
- 2) Um sistema de radiodifusão público, que é estatal, não tem fins lucrativos e obedece, com exclusividade e não preferencialmente, aos princípios do artigo 221 e da lei 11.652. Sua programação está voltada à divulgação e transparência dos atos institucionais e à prestação de contas da administração pública em suas três esferas de poder: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário e
- 3) Um sistema de radiodifusão público não-estatal que opera sem intenção de lucro, que deve obediência exclusiva aos princípios do artigo 221, que deve observar os princípios e objetivos contidos na Lei 11.652, que já vigoram para regular o sistema público de comunicação em âmbito nacional (CARTA de Brasília II, 2009).

O artigo 221 da Constituição diz respeito à produção e programação das emissoras de rádio e televisão. O artigo determina que esse conteúdo tenha finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas, promova a cultura nacional e regional, divulgue a produção independente, regionalize a produção cultural, artística e jornalística, além de respeitar os

¹⁵ A Carta de Brasília I, documento final do I Fórum de TV Públicas, realizado em 2006, elencou diretrizes para o sistema público de comunicação, recomendando, dentre outras coisas, que a nova rede pública organizada pelo Governo Federal ampliasse e fortalecesse, de maneira horizontal, as redes já existentes; que fossem regulamentados os artigos 220, 221 e 223 do capítulo sobre Comunicação Social da Constituição Federal; que fossem adotados novos parâmetros de aferição de audiência e qualidade da TV pública e que a União participasse de um amplo programa de financiamento para produção de conteúdos audiovisuais.

valores éticos e sociais da pessoa e da família. Já a Lei 11.652, de 7 de abril de 2008, à qual o sistema público estatal deve obediência e o sistema público não-estatal deve observar, institui os princípios e objetivos do serviço de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta. Essa Lei autorizou o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), voltou a destacar tanto o princípio da complementaridade entre os sistemas privado, público e estatal, previsto no artigo 223, quanto as resoluções do artigo 221, citadas acima, e determinou, dentre outros princípios, que os serviços de radiodifusão pública por órgãos do Poder Executivo promovessem o acesso à informação por meio da pluralidade de fontes de produção e distribuição do conteúdo; a não discriminação religiosa, político partidária, filosófica, étnica, de gênero ou de opção sexual; a autonomia em relação ao Governo Federal para definição da produção, programação e distribuição de conteúdo e a participação da sociedade civil no controle da aplicação dos princípios do sistema público de radiodifusão. A Lei 11.652 enumera, para os serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo e sua administração indireta, os seguintes objetivos:

I - oferecer mecanismos para debate público acerca de temas de relevância nacional e internacional;

II - desenvolver a consciência crítica do cidadão, mediante programação educativa, artística, cultural, informativa, científica e promotora de cidadania;

III - fomentar a construção da cidadania, a consolidação da democracia e a participação na sociedade, garantindo o direito à informação, à livre expressão do pensamento, à criação e à comunicação;

IV - cooperar com os processos educacionais e de formação do cidadão;

V - apoiar processos de inclusão social e socialização da produção de conhecimento garantindo espaços para exibição de produções regionais e independentes;

VI - buscar excelência em conteúdos e linguagens e desenvolver formatos criativos e inovadores, constituindo-se em centro de inovação e formação de talentos;

VII - direcionar sua produção e programação pelas finalidades educativas, artísticas, culturais, informativas, científicas e promotoras da cidadania, sem com isso retirar seu caráter competitivo na busca do interesse do maior número de ouvintes ou telespectadores;

VIII - promover parcerias e fomentar produção audiovisual nacional, contribuindo para a expansão de sua produção e difusão; e

IX - estimular a produção e garantir a veiculação, inclusive na rede mundial de computadores, de conteúdos interativos, especialmente aqueles voltados para a universalização da prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. É vedada qualquer forma de proselitismo na programação. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2008, LEI Nº 11.652, Artigo 3º)

É importante destacar que os canais comunitários já obedecem aos princípios do artigo 221 e da Lei 11.652 e procuram alcançar os objetivos supracitados. A proibição ao proselitismo na programação é algo que deve ser observado, já que há indícios de uso do espaço televisivo comunitário para a prática de proselitismo religioso ou político¹⁶.

Os canais comunitários de televisão estariam integrando o sistema público não-estatal porque não estão orientados estritamente por critérios mercadológicos, estão ao alcance de qualquer cidadão que apresente uma boa proposta de conteúdo a ser inserido na programação, contemplam produção regional e suas diretrizes de gestão e programação são atribuídas a uma associação formada por entidades representativas da sociedade, a exemplo de sindicatos. O fato de os canais comunitários serem geridos por estatutos e regimentos próprios não descarta a possibilidade de participação do cidadão na grade de programação. O espaço do canal comunitário é aberto a qualquer organização social, de caráter civil, sem fins lucrativos, com base de atuação nos limites da operadora de cabo, que esteja interessado em filiar-se ou dar sugestões na grade de programação. Estatutariamente e conforme a lei, nenhum canal comunitário pode negar uma proposta de programa oriunda da sociedade, exceto por motivos que violem a ética.

A gestão e a propriedade dos canais comunitários são coletivas. De acordo com o diretor presidente da TV comunitária do Distrito Federal – TV Cidade Livre, Carlos Alberto de Almeida¹⁷, cada organização associada designa um delegado que a represente na assembleia geral da TV comunitária, tendo poder de voto nas decisões sobre gestão, financiamento e linha editorial do canal. Segundo o diretor,

A gestão é pública e há possibilidades de as entidades determinarem, alterarem, melhorarem, redirecionarem a linha editorial. Isso é público. Isso não ocorre em nenhuma empresa. Há participação de entidades públicas e nenhuma de natureza empresarial. Você pode dizer que são associações de natureza privada, mas sem finalidades comerciais. Nenhuma delas é empresa registrada na junta comercial. São entidades de defesa de causas públicas.

¹⁶ No dia 6 de abril de 2011, o Senado suspendeu todas as votações de autorização ou renovação para exploração de serviço de radiodifusão comunitária, após denúncias sobre a compra de concessões de rádio e TV comunitária por especuladores, grupos religiosos e políticos.

¹⁷ Entrevista realizada em 13 de outubro de 2010, em Brasília/DF.

Ao associar os canais comunitários da TV a cabo aos canais que compõem o sistema de radiodifusão público¹⁸ não-estatal, é necessário esclarecer que o Estado está sendo entendido aqui em sentido restrito (sociedade política, Estado-coerção), com base no que foi explicado anteriormente nos apontamentos da teoria de Gramsci (2007). Os canais comunitários são ocupados pela sociedade civil, através de “aparelhos privados de hegemonia”, como os sindicatos, igrejas e outros organismos sociais coletivos autônomos em relação ao poder governamental. Os “aparelhos privados de hegemonia” que compõem as associações das entidades usuárias dos canais comunitários televisivos não se colocam em uma batalha frontal pela conquista do poder do Estado, havendo uma busca pelo consenso dentro da própria sociedade civil, até porque esses aparelhos já compõem o Estado em seu sentido ampliado, disputando visões de mundo diferentes. Na grade de programação de um mesmo canal comunitário, pode haver um programa de igreja evangélica dividindo espaço com outro programa da igreja católica ou da comunidade espírita, assim como um programa de sindicato de motoristas de ônibus que é transmitido antes ou depois de um programa da associação de proprietários das empresas de ônibus, o que demonstra que a TV comunitária abre espaço para a disputa ideológica em seu interior.

O fato de a sociedade civil decidir ocupar, por direito, um espaço nos meios de comunicação de longo alcance representa a possibilidade de mostrar ao cidadão a necessidade de reflexão e seu papel interventor na esfera política e nas decisões governamentais, buscando a socialização do poder. Antes de se garantir o espaço na TV a cabo, teria havido uma “guerra de posição” dentro da própria sociedade civil, em que algumas entidades com posicionamentos ideológicos diferentes tiveram que entrar, em algum momento, em consenso para conseguir legalmente que a comunidade estivesse representada na televisão. Essa guerra de posição continua no sentido de pôr fim ao monopólio dos meios de comunicação no Brasil.

¹⁸ A palavra “público” aqui não é referente à personalidade jurídica dos canais comunitários, que são fundações de direito privado, mas sim à noção de serviço público atrelada à radiodifusão.

CAPÍTULO 3 – MERCADO BRASILEIRO DE TELEVISÃO

3.1 INDÚSTRIA CULTURAL E TELEVISÃO

O conceito de Indústria Cultural aqui adotado é o de César Bolaño, que no livro ‘Indústria Cultural, Informação e Capitalismo’ (2000), questiona a validade do conceito original¹⁹, desenvolvido pelos teóricos da Escola de Frankfurt, desloca o eixo de análise para o campo da Economia Política e da Economia Industrial propriamente dita. Na verdade, esse deslocamento já havia sido realizado pelo autor, em ‘Mercado Brasileiro de Televisão’ (1988). Agora, em debate com outras escolas da Economia Política da Comunicação, sobretudo a francesa, retoma a problemática das especificidades dos processos de trabalho e de valorização das diferentes indústrias culturais na sua relação com a dinâmica capitalista no seu conjunto. Nos dois livros, a centralidade da indústria da televisão é explicitada, sendo fundamental para entender o papel ideológico da informação (ao se relacionar com o campo da cultura) e a contradição entre as formas publicidade e propaganda, por sua centralidade na Indústria Cultural e a especificidade de sua relação com o Estado.

A informação de massa adquire, do ponto de vista da coesão social, no capitalismo monopolista, a forma propaganda, e, do ponto de vista da acumulação do capital e da concorrência capitalista, a forma de publicidade. A propaganda, em princípio, é atributo do Estado, que preserva os interesses gerais do conjunto dos capitalistas contra os interesses

¹⁹ A Indústria Cultural pode ser compreendida como o conjunto de atividades de produção e distribuição de informação e cultura, que seguem o modelo de acumulação do capital e de reprodução ideológica do sistema. Usado, pela primeira vez, por Adorno e Horkheimer (1985), o termo referia-se à padronização dos bens culturais e homogeneização dos gostos. Os argumentos dos autores levam a crer que todos os indivíduos são submetidos ao filtro da indústria cultural, que, com a perfeição de suas técnicas, muda a percepção do espectador e o faz compreender, no caso do cinema, o mundo exterior como prolongamento do mundo do filme. Haveria assim uma atrofia da imaginação e da espontaneidade do consumidor cultural. “Os produtos da Indústria Cultural podem ter certeza de que até mesmo os distraídos vão consumi-los alertamente. Cada qual é um modelo da gigantesca maquinaria econômica que, desde o início, não dá folga a ninguém, tanto no trabalho quanto no descanso, que tanto se assemelha ao trabalho. É possível depreender de qualquer filme sonoro, de qualquer emissão de rádio, o impacto que não se poderia atribuir a nenhum deles isoladamente, mas só a todos em conjunto na sociedade. Inevitavelmente, cada manifestação da indústria cultural reproduz as pessoas tais como as modelou a indústria em seu todo. E todos os seus agentes, do *producer* às associações femininas, velam para que o processo da reprodução simples do espírito não leve à reprodução ampliada” (ADORNO e HORKHEIMER, 1985, p. 105).

publicitários dos capitais individuais. Enquanto a propaganda almeja atingir o conjunto dos cidadãos, a publicidade procura diversos circuitos, de abrangência variada, a depender das estratégias de cada capital individual.

O interessante é que a propaganda é um atributo do Estado, mas pode ser exercido pelo capital investido na Indústria Cultural. Assim, há uma inter-relação entre a produção de sentido (publicidade, propaganda e programa) e a produção de mercadoria cultural. A análise da produção ideológica pela Indústria Cultural passa ainda pelo reconhecimento do caráter reproduzido da publicidade:

Na verdade, a forma elementar da publicidade é já também propaganda, na medida em que, ao lado dos inúmeros atos de compra e venda, conforma um universo simbólico de inegável poder ideológico. Trata-se, não obstante, de uma função ideológica indireta, suficiente para as necessidades de propaganda do sistema apenas no nível da circulação mercantil. Mas a partir do momento em que passamos a considerar as determinações impostas pela existência do capital e do Estado capitalista, fica patente que a norma de sociabilidade definida no nível da circulação mercantil não basta para manter a coesão de uma sociedade fundada na desigualdade. É necessário o Estado e é necessário que a informação adquira o seu caráter diretamente ideológico (BOLAÑO, 2000, p. 53 e 54)

A publicidade pode ser vista como uma indústria que integra a infraestrutura social necessária à realização das mercadorias, estimulando o desejo de consumo. Para cumprir as funções publicidade e propaganda, ligadas às necessidades simbólicas do público consumidor de cultura, a Indústria Cultural precisa também cumprir uma terceira função (programa). É assim que ela realiza a mediação entre o sistema e o mundo da vida. Tal formulação permite “relacionar as estratégias de diferenciação de produto dos capitais do setor de bens de consumo com as de distinção do próprio público consumidor, localizando a função de mediação no campo da concorrência entre os capitais individuais investidos na Indústria Cultural” (BOLAÑO, 2000, p. 120).

A Indústria Cultural representa, assim, a vitória mais estrondosa do capitalismo e sua realização mais magnífica: a constituição não simplesmente de um sistema econômico, mas de toda uma cultura (no sentido antropológico do termo) universal, caracterizada pela solidariedade entre os modos de vida e os comportamentos individuais de populações inteiras e as imposições do movimento histórico concreto de acumulação do capital (e não apenas da reprodução social em geral). Claro que a Indústria Cultural é apenas uma parte disso. Mas uma parte de importância crucial, pois se trata do próprio capital tornado cultura, o intermediário entre a esfera divina da produção e do poder e o mundo da vida dos homens e das mulheres. Mas aqui não há mistério. Tudo pode ser perfeitamente explicado se entendermos o caráter de mediação da Indústria Cultural (BOLAÑO, 2000, p. 228).

Assim, a produção de sentido torna-se espaço de disputa e mediação entre os interesses do Estado (propaganda), dos capitais em concorrência (publicidade) e do público consumidor, que determina também, de alguma forma, o conteúdo específico da produção simbólica a ele dirigida, pois a cultura de massa é filha da cultura popular. Esse é o conceito de mediação de Bolaño no trabalho citado. Note que não se trata, em hipótese nenhuma, de equilíbrio de forças, pois a mediação, na Indústria Cultural, constitui a função específica das instituições que representam o poder simbólico. Ela se articula sobre duas necessidades diferentes do sistema capitalista, de poder econômico e de poder político.

Nessa perspectiva, a televisão é tida como um dos elementos centrais da Indústria Cultural, por suas funções ideológicas e dimensão econômica. As redes comerciais compram os programas aos produtores independentes e os veiculam gratuitamente ao público. A empatia criada pelo poder simbólico do trabalho cultural converte os sujeitos em audiência e garantem assim as condições da dominação ideológica. A televisão atrai a atenção do público ao satisfazer as necessidades psicossociais deste, conquistando a fidelização do espectador e torna-se assim um negócio rentável, ao mesmo tempo em que cumpre o seu papel na manutenção de uma determinada estrutura hegemônica.

A radiodifusão se desenvolveu por toda parte com um objetivo: conquistar a simpatia do público. Todo sistema de radiodifusão existe em função disso. Pretendem as empresas que a resposta do público seja a compra de seus serviços ou de suas mercadorias; pretendem o governo e os grupos políticos que têm acesso aos meios uma base de opinião pública favorável a sua posições; pretendem as agências de publicidade contentar os seus clientes (BOLANO, 2004, p. 41).

3.2 ESTRUTURA DO MERCADO TELEVISIVO NO BRASIL

No Brasil, a Indústria Cultural consolida-se a partir da segunda metade dos anos 1960, quando a produção de informação e cultura passa a atrair investimentos dos grandes capitais e a indústria da televisão abandona suas características de mercado competitivo para se tornar oligopólica. A televisão atrai um público maior e passa a captar grande parte dos investimentos publicitários. As interconexões desses dois mercados fornecem elementos essenciais para a compreensão do contexto da criação da Indústria Cultural brasileira, ligada intimamente ao desenvolvimento do setor produtor de bens de consumo capitalista.

A expansão do sistema brasileiro de televisão comercial se dará, a partir de então, articulando vários elementos: um sistema televisivo desenvolvido e avançado; um setor

publicitário forte, um mercado consumidor revitalizado e um sistema de telecomunicações que favorecia a estratégia de rede nacional. O sistema comercial tem como elemento central a máxima audiência e segue as leis do mercado, popularizando a programação da TV de massa, segmentando a programação e multiplicando canais para atender públicos específicos, com preferências de consumo diferenciadas.

A esse aumento da oferta de canais, Valério Brittos (2001) dá o nome de “fase da multiplicidade da oferta”, a qual se inicia no Brasil a partir dos anos 1990, com a implantação da TV a cabo e a lógica da exclusão pelo preço. Ao pesquisar o impacto da TV a cabo no Brasil, Brittos constata que esse tipo de tecnologia, apesar de ser excludente, tem reduzido o espaço de produção e distribuição da TV de massa e, conseqüentemente, provocado um aumento da segmentação do mercado televisivo.

Com a TV a cabo, a programação homogênea entra em declínio e os grupos e indivíduos vão buscar suas próprias opções. Dessa forma, o horizonte cultural comum a toda a sociedade tende a ser dissolvido, de três formas: pela fragmentação dos públicos diante da multiplicação dos canais; pela segmentação do consumo, mediante subscrição particular ao cabo (só possível a quem tem capacidade econômica); e pela individualização possibilitada pela fibra ótica (através da qual cada usuário pode solicitar a informação que lhe importa). O cabo fragmenta os públicos a partir da segmentação (BRITTOS, 2001, p. 132 e 133).

Além de fragmentar os públicos, atendendo a preferências de consumo diferenciadas, a televisão a cabo tem sido impulsionada a uma espécie de massificação, com a oferta de novos pacotes de canais, a preços reduzidos, visando o aumento do número de assinantes. O problema é que os consumidores desses pacotes considerados “populares” não têm muita opção, pois as empresas retiram da lista de oferta os canais que mais se diferenciam do convencional. A lógica de mercado da TV a cabo é de ações voltadas ao crescimento de inserções publicitárias, à preocupação com os índices de audiência, ao tratamento dos produtos culturais enquanto mercadorias e à expansão e oligopólio no setor, em que um grupo de empresas domina a oferta de serviços.

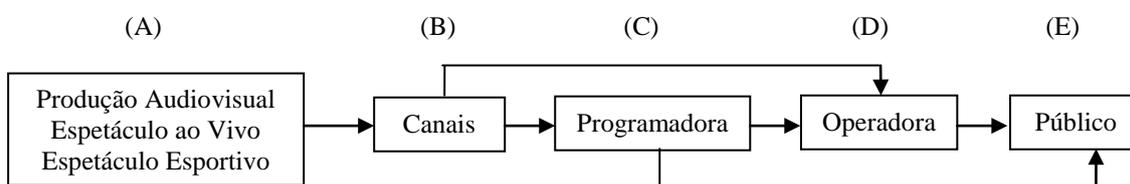
Ao analisar o cenário do mercado de TV por assinatura, Valério Brittos (1999) o periodiza em três fases: uma fase de pulverização, de 1988 a 1991; uma de ordenação, entre 1993 e 1994; e outra de definição, referente ao período a partir de 1995. Até 1987, esse mercado ainda não estava organizado do ponto de vista econômico-jurídico. Foi somente a partir de 1988 que atores econômicos ingressaram no mercado, o qual ainda estava com uma estrutura produtiva e tecnológica indefinida. De 1993 a 1994, o mercado estruturou-se como oligopólio, havendo um ordenamento das atividades dos principais grupos, que passaram a

reforçar posições e separar as funções de programação e operação. Em 1995, o mercado de TV por assinatura já estava em fase de definição, caracterizado pelo oligopólio. A partir dos anos 2000, o panorama econômico da TV por assinatura passou a ser marcado pelo crescimento do mercado, formação de conglomerados e aumento do número de pacotes de canais e inserção de publicidade na programação.

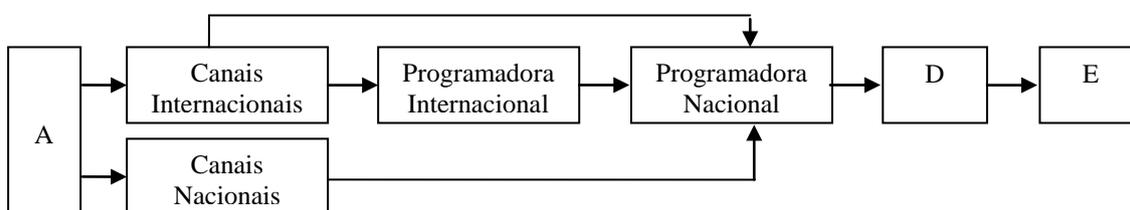
Ao estudar a trajetória de oligopolização do mercado brasileiro de TV por assinatura, Valério Brittos (1999) verifica também que existem quatro etapas do processo industrial da televisão por assinatura: produção, programação, distribuição e operação. O produto cultural a ser veiculado é desenvolvido, programado para fazer parte de um canal, em uma grade de canais, e distribuído para as operadoras dentro de um pacote de programação. Em seguida, a operadora distribui os sinais televisivos aos assinantes. Brittos ressalta a tendência de as empresas reunirem as funções de distribuidora e operadora, questão que também é observada por César Bolaño, ao analisar o modelo econômico da TV segmentada no Brasil.

Antes de explicar essa dupla função, Bolaño (2004) faz um retrospecto das mudanças ocorridas na indústria de televisão, mostrando que o progresso técnico desta passou a ser vinculado aos setores dominantes do ponto de vista tecnológico. Se na televisão de massa havia um predomínio econômico da Indústria Cultural sobre a indústria de materiais, no caso da televisão segmentada, a situação mudou, passando o setor de materiais a se sobrepor ao setor de programas, ficando o aparato técnico responsável por determinar as características e viabilizar possibilidades de crescimento da indústria de programas.

O surgimento da televisão põe fim ao caráter excludente da trajetória tecnológica, passando a haver sinergias entre diferentes indústrias culturais. Segundo Bolaño, o setor audiovisual é capaz de abarcar duas indústrias diferentes, sem necessariamente alterar a trajetória tecnológica de cada uma delas. A TV fragmentada, por exemplo, traz padrões de financiamento e produção específicos, assim como as formas de relação com o usuário, constituindo-se uma nova indústria. Na própria organização do sistema de TV segmentada, existem dois modelos econômicos: um em que o produto audiovisual é incluído em um pacote de canais, passa pela programadora e segue para a operadora local até chegar ao público (como é o caso da TV a cabo) e outro modelo em que o produto audiovisual, já inserido no pacote de canais, segue da programadora diretamente para o público, via satélite, sem passar pela operadora local (BOLAÑO, 2004). As figuras 1 e 2 mostram como se dá esses processos:

FIGURA 1 – Os dois modelos econômicos da TV segmentada convencional

Fonte: BOLAÑO, 2004, p. 94

FIGURA 2 – Os dois modelos em perspectiva internacional

Fonte: BOLAÑO, 2004, p. 95

Os modelos econômicos citados por Bolaño também são usados por Valério Brittos (1999) ao analisar o processo industrial da TV por assinatura. Brittos aponta a existência de um oligopólio diferenciado na estrutura das indústrias culturais, em que grandes corporações midiáticas impõem barreiras que impedem o ingresso de novas empresas no mercado, através da diferenciação do produto e do conseqüente esforço competitivo, voltado a investimentos em publicidade e inovação e não à concorrência por preços. Nesse sentido, o oligopólio no mercado de TV por assinatura tem um grau de concentração técnica e econômica menor que nos casos de oligopólio concentrado, manifestando-se mais em barreiras estético-produtiva, político-institucional e financeira (BRITTOS, 1999).

A barreira estético-produtiva das corporações midiáticas está, segundo Brittos, relacionada aos fatores artísticos e de produção que diferenciam o produto e fideliza o receptor, transformando-o em audiência a ser repassada ao mercado publicitário. A conceituação do termo “estético-produtivo” tem características semelhantes à expressão “padrão tecno-estético”, usada por Bolaño em meados dos anos 1980, ao verificar as barreiras impostas pela Rede Globo no âmbito da televisão aberta. A barreira estético-produtiva é uma estratégia das programadoras da televisão por assinatura, que diferenciam seus produtos para

garantir maior audiência, chegando a utilizar outras ferramentas tecnológicas do seu conglomerado para dar publicidade a determinado produto. Já a barreira político-institucional manifesta-se através de vantagens em decisões tomadas por órgãos executivos ou legislativos, que podem, a depender da situação, privilegiar determinadas empresas no que diz respeito à concessão ou permissão das outorgas, dificultando o ingresso de outras no mercado midiático. Diferentemente da barreira político-institucional, a barreira financeira sempre está sempre presente na concorrência dos veículos de comunicação, pois um maior volume de capital garante superioridade na disputa do mercado.

Samuel Possebon (2007) explica que apesar de o mercado de TV por assinatura ter, se comparado com a televisão aberta, reduzida penetração nos domicílios brasileiros, ele é um mercado competitivo e abarca quase todos os municípios, através das tecnologias via satélite. As duas fontes de receita da TV paga são a assinatura paga pelo assinante para acesso ao serviço e a publicidade comercial inserida nos canais.

As operadoras de TV por assinatura têm um mercado de mais de 100 canais disponíveis no Brasil para distribuição. E o mercado é organizado em torno de franqueadoras (Net Brasil e Neo TV), que contratam, licenciam e empacotam a programação, sobretudo a estrangeira (...) Entre as tecnologias de cabo e MMDS, há um potencial de cobertura de 12 milhões de domicílios, ainda que nem toda a rede disponível esteja preparada para serviços digitais. Há 50 mil km de rede de cabos espalhadas por 297 cidades (POSSEBON, 2007, p. 292 e 294).

Após verificar os principais aspectos do mercado de televisão no Brasil, serão explicados a seguir os motivos econômicos e as condições estruturais que levaram o setor das telecomunicações e o mercado de TV por assinatura a um reordenamento jurídico e a divergências com a radiodifusão. A análise histórica feita a seguir é necessária para compreender alguns aspectos dos serviços da TV segmentada, que são classificados como serviços de telecomunicações, devendo os canais comunitários da TV a cabo obedecer, além dos preceitos da Lei 8.977/95, os princípios da Lei Geral de Telecomunicações (9.472/97), do Decreto que regulamenta o serviço (2.206/97) e da Portaria que normatiza o serviço (256/97).

3.3 TELECOMUNICAÇÕES E TV POR ASSINATURA: PRIVATIZAÇÃO E CRISE

Antes de 1965, quando houve a criação da Embratel, as telecomunicações eram privadas e o governo brasileiro procurou incluí-las no Plano de Segurança Nacional, além de desenvolver a indústria nacional de equipamentos e tecnologia própria. Até metade da década de 1970, o setor apresentou grande crescimento, através de um sistema de autofinanciamento por parte do usuário e o consequente aumento no número de linhas telefônicas, para atender à demanda das classes média e alta que tinham condições de custear as linhas telefônicas. Mas o governo passou a investir mais na televisão, em detrimento do telefone, cujo uso limitava-se à conversação entre indivíduos. No início dos anos 1980, o setor de telecomunicações passou a atrair multinacionais interessadas em ampliar capital financeiro e industrial, iniciando-se uma pressão pela quebra do monopólio estatal.

O movimento pela privatização acentuou-se entre o final da década de 1980 e início dos anos 1990, aliado a uma estagnação no crescimento do setor, provocada por cortes nos investimentos na área e falta de incentivo à política industrial-tecnológica. Paulatinamente, as empresas transnacionais passaram a abarcar o mercado nacional de telecomunicações e o sistema TELEBRÁS começou a ser desestatizado, por meio de mecanismos jurídicos que asseguravam regras mais flexíveis para licitações e abriam brechas para a formação de lobby. Antes da promulgação da Lei Geral de Telecomunicações, em 1997, o sistema TELEBRÁS já demonstrava sinais de fragmentação, rendendo cerca de 50 milhões por ano, o que culminou com o processo de privatização das telecomunicações, em 1998. Ao analisar a situação, Verlane Santos (2008) verifica que

Desde a década de 70, o mundo assiste a um movimento denominado de forma genérica de Reestruturação Capitalista, no qual as telecomunicações aparecem como elemento catalisador a partir de meados dos anos 180. Este setor sofreu uma importante transformação, com processos de liberalização, desregulamentação, privatização, ou seja, reposicionamento do Estado e constituição de novas formas e novas instâncias de regulação, em um ambiente de crescente internacionalização da concorrência. Nos países desenvolvidos, tais transformações foram impulsionadas pelos grandes grupos privados e pelo reforço das empresas do Estado, que passaram a agir, cada vez mais, segundo a lógica própria do capital privado (o que inclui as estratégias de expansão internacional), isto é, os processos de privatização e liberalização acontecem de forma muito controlada e subordinada a uma política industrial e capacitação tecnológica (SANTOS, 2008, p. 136).

O leilão de privatização das telecomunicações no Brasil ocorreu na bolsa de valores do Rio de Janeiro e contou com a participação de 23 empresas, distribuídas em dez de consórcios

dos setores de infraestrutura. A venda de 12 empresas do Sistema TELEBRÁS, do qual o governo tinha 19% das ações, arrecadou R\$ 22 bilhões, sendo que a TELEBRÁS valia R\$ 13,5 bilhões.

O governo arrecadou com o leilão a quantia de R\$ 22 bilhões, superando, assim, o preço mínimo estipulado em R\$ 13 bilhões. Atribui-se essa superação do preço mínimo ao grande número de participantes do leilão e ao fato de que havia, no país, uma grande expectativa de crescimento deste mercado. Por terem adquirido as companhias mais valorizadas, a Telefônica da Espanha e a Telecom Itália foram consideradas as grandes vencedoras. Para o leilão, as operadoras foram agrupadas em três holdings de telefonia fixa e oito de telefonia celular, sendo que a Embratel foi vendida por inteiro (SANTOS, 2008, p. 137 e 138).

A empresa espanhola de telecomunicação Telefônica S.A. (que atuava na Espanha, Chile, Peru e Argentina), em consórcio com a Portugal Telecom, a RBS e outras duas empresas, adquiriu a Telesp por R\$ 5,7 bilhões. Além de comprar a maior empresa de telefonia fixa do território nacional, esse consórcio levou a Tele Sudeste Celular e a Tele Leste Celular. A Telecom Itália, junto com a Opportunity, comprou a Tele Centro Sul por R\$ 2 bilhões e o consórcio Telemar venceu o leilão para aquisição da Tele Norte Leste, desembolsando R\$ 3,4 bilhões. A Embratel, responsável por transmissão de dados e imagens via satélite e que até então monopolizava as chamadas de longa distância (ligações interurbanas e internacionais), foi comprada pela norte-americana MCI, no valor de R\$ 2,6 bilhões. Mais tarde, em 2004 a MCI venderia, por US\$ 360 milhões²⁰, sua participação na Embratel para a mexicana Telmex, que atualmente disputa com a Telefônica o mercado de telecomunicações na América Latina. Ao privatizar as telefônicas, a ANATEL estabeleceu que os novos proprietários do serviço aumentassem em 76% as linhas residenciais e em 89% o número de orelhões, com a meta de chegar ao final de 1999 com mais de um milhão de novas linhas instaladas. Percebe-se que, mesmo após a estruturação das redes por parte do Estado, com caráter público, o setor das telecomunicações voltou, como era até o início dos anos 60, às mãos do capital privado.

Após a privatização das telecomunicações, a crise cambial asiática e a recessão econômica comprometeram o mercado brasileiro, provocando, em 1999, a desvalorização da moeda nacional. Neste cenário, o setor de TV por assinatura, que até então tinha investido

²⁰ O Consórcio formado pelas três maiores empresas de telefonia fixa (Telemar, Brasil Telecom e Telefônica) ofereceu US\$ 550 milhões, mas a MCI optou pela Telmex por questões de regulamentação do setor, pois temia que a proposta não fosse aprovada porque aumentaria a concentração no mercado.

muito em infraestrutura, desacelerou. As empresas tinham superestimado o potencial do mercado e se frustraram com as expectativas de continuidade do crescimento do número de assinantes, panorama comum até o ano 2000.

Em 2002, houve uma queda no número de assinantes e o aumento no índice de inadimplência, o que fez com que a Associação Brasileira de Televisão por Assinatura (ABTA) criasse um plano de reestruturação para o mercado. Ao diagnosticar o problema, a ABTA percebeu que havia uma baixa penetração da TV por assinatura no Brasil porque o valor cobrado pelas operadoras estava acima do poder de compra da família brasileira, sendo necessário criar pacotes de programação com custos menores, priorizando as classes B e C, que representavam quase metade da população brasileira. Outra medida a ser tomada era a migração das redes de cabo e de MMDS para a tecnologia digital, o que ampliaria a oferta de serviço e novas possibilidades de negócios.

A proposta da ABTA de um novo modelo para a TV por assinatura baseava-se ainda na racionalização da concorrência, para que as empresas negociassem o controle de operações ou que explorassem o serviço em conjunto; na eliminação de estruturas duplicadas, com a criação de empresas especializadas na operação de infraestrutura de cabo MMDS; na disputa de serviços oferecidos pelas teles e no fim do modelo de exclusividade de programação. Para Rodrigo Murtinho Torres, o documento apresentado pela ABTA em 2002, apesar de voltado principalmente à viabilidade de ampliação das margens de lucro das empresas, em detrimento do ponto de vista dos interesses da sociedade, foi um importante instrumento de reflexão sobre o mercado de TV por assinatura no país.

O estudo apresentado pela ABTA é eficiente ao diagnosticar que o problema da baixa penetração está na relação do custo do produto com a renda média familiar. É igualmente eficaz ao concluir que há necessidade de criação de pacotes mais adequados à nossa realidade socioeconômica. Porém é pouco criativo e, ao projetar um nível de crescimento de 0% para as classes D/E, rejeitando um universo de 200 milhões de domicílios, dos quais apenas 200 mil, ou seja, 1% são assinantes, demonstra que a ABTA não está preocupada com a universalização do acesso à TV por assinatura e, conseqüentemente, aos serviços dela decorrentes (TORRES, 2005, p. 98 e 99).

Se em 2002 as operadoras de televisão por assinatura já passavam por um período de estagnação de mercado, foi em 2004 que o setor sentiu o maior impacto de uma grave crise financeira. Além de as empresas ficarem cada vez mais endividadas com os investimentos em tecnologia diante da convergência, com internacionalização da mídia e regulamentação irresoluta, houve diminuição ou estagnação do número de assinantes.

A desregulamentação, como regra, tem produzido mercados com grande grau de concentração econômica, dominado por um número cada vez menor de conglomerados que dominam diferentes setores. No mercado global das comunicações existe uma forte orientação a reforçar a monopolização, mediante a incorporação de antigos concorrentes e de empresas que agregam valor dentro da cadeia de produção e distribuição do setor da comunicação e do entretenimento. Esse movimento está relacionado com o fenômeno da convergência tecnológica e pode ser verificado tanto na esfera global quanto nos mercados regionais... O mercado brasileiro de TV por assinatura, que nasce sob influência de um modelo monopolista de televisão aberta e da importação de produtos culturais das grandes corporações que dominam o cenário internacional, vive um processo ainda mais radical de concentração econômica (TORRES, 2005, p. 14 e 150).

Com a crise do setor, grandes empresas, como as do grupo Globo (sócio da Sky) e Abril (sócio da TVA), começaram a apresentar sinais de esgotamento e dificuldades financeiras. Segundo Rodrigo Torres (2005), as medidas tomadas para reestruturação do setor resultaram na passagem de um duopólio existente entre esses dois grupos no mercado de TV por assinatura para um novo tipo de monopólio, referente a um mercado global de comunicações dominado por empresas co-participantes.

O modelo de TV por assinatura desenvolvido no Brasil, com os grupos Globo e Abril dominando os principais setores do mercado – operação e programação – seguiu a tendência monopolista da televisão brasileira, agregando componentes internacionais com a entrada de corporações estrangeiras, principalmente com a importação maciça de conteúdos, inserindo o país na rota do mercado global. O duopólio construído por Globo e Abril, diante da crise financeira, foi cedendo espaço para essas corporações, principalmente na operação de DTH e a mais recentemente na TV a cabo, aprofundando ainda mais a dependência e o vínculo do mercado brasileiro à dinâmica e à lógica de consumo impostas pelos grandes conglomerados globais da comunicação (TORRES, 2005, p. 103).

A indústria da TV por assinatura foi uma das que mais absorveram, no mercado de comunicação, as estratégias de publicidade e propaganda para viabilizar o sucesso do seu produto, que, por ser segmentado, manifesta a necessidade de fidelização dos seus clientes para obtenção de lucros. Outra tendência é apostar em serviços agregados, como fazem as operadoras de cabo, que têm ofertado, além de televisão por assinatura, o serviço de internet. "A TV por assinatura introduz uma nova lógica na relação do espectador com o meio: o pagamento pelo acesso à televisão com melhor qualidade de recepção e programação com grande variedade de canais" (TORRES, 2005, p. 31).

Ao buscar a dimensão social da televisão a cabo, Valério Brittos ampliou a análise da relação entre receptor, produto e tecnologia, verificando que a cultura local interfere na recepção televisiva de determinada comunidade. De acordo com Brittos, a televisão tem

importante papel na construção e reconstrução das identidades, principalmente com as possibilidades trazidas pelo uso da tecnologia do cabo.

As emissoras de televisão locais possuem uma posição específica e destacada na reconstrução das identidades culturais locais, podendo ser repensadas como mediadoras de identidades mais fraternas, que privilegiem o sujeito. É o caso de os movimentos e grupos sociais aproveitarem o cabo para a transmissão de suas posições, atuando na reconstrução das identidades, o que pode ser feito, sem pagamento de veiculação, via o canal comunitário previsto na Lei do Cabo (BRITTOS, 2001, p. 226).

Sendo assim, a televisão a cabo pode revelar simultaneamente dois fenômenos da globalização: a desterritorialização e a reterritorialização, já que o telespectador consome, através dessa tecnologia, programação internacional e local, com melhor qualidade (BRITTOS, 2001).

3.4 TV ABERTA E TV SEGMENTADA: DIVERGÊNCIAS E CONVERGÊNCIA

O Brasil adere às políticas de desregulamentação a partir de 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso (dentre elas, a privatização das telecomunicações). No setor das comunicações, o processo brasileiro de desregulamentação seguiu o ritmo de mercado caracterizado pela concorrência e concentração da mídia. A tentativa de atender, ao mesmo tempo, tendências internacionais e demandas locais fez com que houvesse uma desconexão entre os instrumentos jurídicos que regulamentam a TV aberta e a TV por assinatura. Enquanto a TV de massa/aberta, considerada serviço de radiodifusão, manteve-se regida pelo Código Brasileiro de Telecomunicações, de 1962, por conta de pressões do empresariado da mídia, que não queria ser regulado nem ter restrições na entrada de capital estrangeiro no setor, a TV paga, vista como serviço de telecomunicações, foi um dos alvos da reforma constitucional de 1995, submetendo-se a um órgão regulador, conforme já é amplamente explicado em outro momento, nesta dissertação. Essa caótica situação de regulamentação e desregulamentação ocorreu inclusive entre as modalidades da própria TV por assinatura no Brasil. Brittos (1999) ressalta que

O estudo da regulamentação da televisão paga traz à tona um conjunto de textos que poucas obrigações sociais impõe às corporações, denotando relações político

institucionais marcadas pela larga influência do poder econômico. Falta à legislação sobre TV por assinatura uma verdadeira pretensão regulamentadora, de estabelecer ao privado imposições favorecedoras do público, independentemente do estatal. É na arena regulatória que o empresariado tem buscado obter ganhos que beneficiem seus negócios, o que é facilitado porque os espaços de articulação via de regra mostraram-se pouco pluralistas. Não há, portanto, a suposta neutralidade do Estado, que seria delineada pelos imperativos da globalização (BRITTOS, 1999, p. 17 e 18).

Após a aprovação da Lei Geral de Telecomunicações de 1997, surgiram propostas de revisão do marco legal para a radiodifusão, dentre elas a de criação da Lei Geral de Comunicação de Massa, de 1998, mas nenhuma delas seguiu em frente. Depois do Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962 e do artigo 222 da Constituição Federal de 1988, a única mudança legislativa no setor da radiodifusão sonora e de sons e imagens ocorreu em 28 de maio de 2002, com a publicação da Emenda Constitucional nº 36, que restringe em 30% a participação do capital estrangeiro nas empresas jornalísticas, de rádio e de televisão aberta. Em 2005, o Ministério das Comunicações do Governo Lula chegou a retomar o debate em torno da necessidade de adaptação da legislação tanto dos setores de telecomunicações, regidos pela LGT, quanto do serviço de radiodifusão, tratado no antigo CBT, mas as críticas do empresariado dos meios de comunicação de massa impediram que o assunto fosse adiante. Aproveitando o momento em que se discute a aprovação do PLC 116/2010, a Secretaria de Comunicação Social da Presidência preparou-se para retomar o assunto e tentar incluir o serviço de telecomunicações ao setor da comunicação social, através de um anteprojeto de Lei de Comunicação Eletrônica à presidente Dilma Rousseff, que iniciou seu mandato em 2011. Além de ajustar conceitos legalmente conflitantes, como telecomunicações e radiodifusão, aproveitando terminologias já criadas em diversas legislações e levando em consideração as regras previstas pelo PLC 116/2010, o anteprojeto prevê o resgate do papel de destaque do MINICOM na outorga dos serviços de telecomunicações (hoje delegado à ANATEL), como já acontece no caso das outorgas de radiodifusão.

Embora haja divergência entre a televisão aberta e televisão segmentada, no âmbito da regulamentação e do serviço prestado, a lucratividade do setor tem provocado uma sinergia cada vez maior entre as empresas que prestam serviços de radiodifusão e telecomunicações. Percebe-se, por exemplo, que o empresariado da TV de massa passa a produzir e distribuir conteúdo audiovisual para a TV por assinatura, a investir em infraestrutura de telecomunicações (seja na construção de receptores, estações, antenas parabólicas, aparelhos de TV, computadores, rede de cabos e sem fio, ou no uso de satélite) e a firmar acordos com operadores de TV a cabo, que, por sua vez, chegam a atuar como programadores. No caso da

TV a cabo, que é um serviço de telecomunicações, existe uma série de restrições para as concessionárias de telecomunicações, que são proprietárias das redes de transporte e distribuição dos sinais de TV, só podendo operar o serviço de TV a cabo caso nenhuma operadora manifeste interesse em determinada área. Todos os trâmites de impedimento legal e abertura por parte do órgão regulador já foram explicados anteriormente, sendo retomados aqui apenas para reforçar que a necessidade de mercado é a responsável por ditar as regras do setor das comunicações.

Ao mostrar como grandes grupos globais dominam os setores da comunicação, infiltrando-se no Brasil através de produtos audiovisuais ou compondo sociedades junto a programadoras e operadoras regionais, Rodrigo Torres cita o exemplo do grupo *News Corporation*²¹, que conta com redes de rádio e televisão, empresas de mídia impressa, operadores de televisão por satélite e redes de produção e distribuição de produtos audiovisuais em diversos países

Outro exemplo é da Telmex, que controla a Embratel e tem parceria com as Organizações Globo no mercado de TV por assinatura no Brasil. Em outubro de 2010, a Telmex conseguiu mais de 60% das ações da NET Serviços, que é a empresa que monopoliza o setor de TV a cabo no Brasil – tendo arrecadado, em 2009, um lucro de R\$ 736 milhões e registrado uma receita bruta de mais de R\$ 6 bilhões. Como a Telmex não poderia, pela Lei do cabo, deter mais de 49% das ações da NET e não quis esperar a aprovação do PLC 116/2010 (antigo PL 29), que autoriza a entrada de capital estrangeiro no setor, mas ainda está em tramitação no Senado, a estratégia foi colocar a Embratel como compradora de 37,5% das

²¹ “O grupo capitaneado pelo megaempresário australiano Rupert Murdoch desenvolve atividades na Oceania, Europa, nos Estados Unidos, Ásia e América Latina. A *News Corporation* possui operadoras de TV por assinatura por satélite em diversos países: Foxtel (Austrália), Sky Itália, BSkyB (Inglaterra), DirecTV (Estados Unidos e América Latina), Sky (América Latina). Tem presença marcante no mercado australiano e norte-americano de *broadcast* com as empresas Fox Broadcasting Company, Fox Sports Austrália, Fox television Stations, Foxtel, Star. Na área de televisão por assinatura também é responsável por vários canais, entre eles Fox Movie Channel, Fox News Channel, Fox College Sports, Fox Sports. Fox Sports, Enterprises, Fox Sports em Español, Fox Sport World, Fuel, FX, National Geographic, Channel, Speed Channel, Stats Inc. Ainda no campo do audiovisual a News Corp. participa com a Twentieth Century Fox, Twentieth Century Fox Español, Twentieth Century Fox Home Entertainment, Twentieth Century Fox International, Twentieth Century Fox Television, Blue Sky Studios, Fox Searchlight Pictures, Fox Studios Austrália, Fox Studios Baja, Fox Studios LA, Fox Television Studios. No ramo da mídia impressa tem revistas e jornais em várias partes do mundo. Na Austrália são 21 periódicos – *Daily Telegraph*, *Herald Sun*, *The Australian*, *Sunday Times*, *Herald Sun*, entre outros; no Reino Unido, *The Sunday Times*, *The Times*, *The Sun* e outros seis; nos Estados Unidos, o *New York Post*. No mercado editorial está representado pela *Editora Harper-Collins*. No Brasil tem sociedade com as Organizações Globo no mercado de TV por satélite (TORRES, 2005, p. 51).

ações e criar, junto com a Globo, a empresa GB Empreendimentos e Participações, que arrematou, no leilão, 51% do capital votante da operadora (TORRES, 2005). Na divisão das ações que comprou com a Globo, o grupo mexicano ficou com 24,99% do total das ações vendidas, que somados aos outros 37,5% que adquiriu pela Embratel, chega a 62,49%, sendo agora o capital estrangeiro majoritário no mercado de TV a cabo no Brasil.

Se a entrada da Telmex como grande acionista da Net Serviços foi um dos mais recentes fatos destacados no mercado de TV a cabo, no âmbito dos negócios da televisão por satélite (DTH), o destaque fica para a fusão entre Sky e DirecTV, iniciada em 2004 e consolidada em dezembro de 2010, quando o grupo Globo vendeu 18,9% das ações que ele tinha na Sky para a operadora norte-americana DirecTV, recebendo US\$ 604,8 milhões pela venda e mantendo os direitos contratuais em relação à oferta de conteúdos e 7% de participação nas ações. Com isso, a DirecTV aumentou para 93% sua participação na Sky, o que demonstra a concentração no mercado de TV por assinatura. Ao tratar do processo inicial dessa fusão, Possebon diz que

O anúncio de que Sky e DirecTV efetivamente planejavam a fusão, em outubro de 2004, alimentou ainda mais o debate sobre exclusividade de programação. E, de fato, esse foi o tema que permeou toda a discussão em relação à fusão. Entretanto, naquele momento as vendas de pay-per-view do Campeonato Brasileiro batiam recordes e o SporTV, aos poucos, deixaria de se tornar central como diferencial concorrencial. O que realmente fazia a diferença era o futebol, e a exemplo do que acontecia em todos os demais países, o futebol tornava-se cada vez mais um produto premium. A diferença é que no Brasil esse produto não poderia ser comprado por quem quisesse; era necessário ser parte do modelo Net Brasil. O sinal de que o modelo estava de fato enfrentando uma forte pressão veio da ANATEL, em novembro de 2005, quando deu a anuência para que a DirecTV e a Sky se fundissem. Normalmente, a ANATEL julgava os pedidos de consolidação entre empresas apenas do ponto de vista regulatório, sem se manifestar, naquele momento, sobre questões concorrenciais, mas no caso do pedido de fusão entre Sky e DirecTV a agência inovou e já encaminhou a sua anuência com uma série de recomendações ao Cade²² (POSSEBON, 2009, p. 216 e 217).

As recomendações da ANATEL eram: abrir mão de conteúdos exclusivos, veiculação de conteúdos de terceiros somente para operação de DTH, não retirar da grade canais que estivessem no *line-up* das operações e abolir práticas de preço diferentes nas regiões do país. Mas apesar do fim do conteúdo exclusivo, manteve-se a política de empacotamento, utilizada pela Net e pela Sky, em que os canais são comercializados de forma conjunta. Essa prática sempre foi criticada pelos operadores de TV a cabo, que não conseguem comprar da programadora Globosat canais separados e têm que repassar um pacote básico ao assinante,

²² Conselho Administrativo de Defesa Econômica

que é obrigado a pagar por um pacote inteiro, mesmo que não tenha interesse em assistir determinados canais.

3.5 REESTRUTURAÇÃO DO SETOR DE TV A CABO

Observa-se que as operadoras de TV a cabo e MMDS entraram na disputa com as empresas de telecomunicações para oferecer acesso à Internet em alta velocidade. Além disso, as operadoras de TV a cabo passaram a disponibilizar, a partir de 2004, o serviço de voz sobre o IP – VoIP (*Voice Over Internet Protocol*), em que o usuário paga uma tarifa reduzida para usar o serviço de telefonia por meio da conexão de banda larga. Antes da NET, a TVA e a operadora de telefonia GVT já ofertavam esse tipo de serviço.

Com o desenvolvimento do VoIP as operadoras de TV a cabo no Brasil seguem a tendência mundial de implantação do conceito triple-play, com a oferta de serviços conjugados de televisão, telefone e acesso à banda larga, fidelizando seus clientes, explorando sinergias de suas redes e, conseqüentemente, aumentando o faturamento por assinante. Em 2004 as principais empresas anunciaram seu processo de digitalização e projetam sua ampliação para 2005. As operadoras Net e TVA saíram na frente, oferecendo os novos serviços nas suas redes de cabo no final de 2004, paralelamente aos pacotes analógicos. A Vivax começará a implantá-los, experimentalmente, em 2005, em Manaus (...) Para o MMDS, a TVA, maior operadora que utiliza essa tecnologia no Brasil, anuncia que as mudanças estão previstas para 2005. A digitalização do MMDS permitirá a ampliação do número de canais – podendo chegar a 180 – hoje bastante limitado em relação ao cabo e ao DTH (TORRES, 2005, p. 102 e 103).

Entretanto, não foi o VoIP a principal inovação da TV a cabo em 2004, mas sim o uso de tecnologia digital. A digitalização das redes de TV a cabo já tinha sido testada desde 1997, pela Multicanal e pela Globo Cabo, mas o serviço continuou, por mais sete anos, usando tecnologia analógica. Em 2004, o setor já estava se reestruturando e "as três maiores operadoras de cabo, Net Serviços, Vivax e TVA, iniciaram as buscas por tecnologias e modelos de negócio que impulsionassem suas digitalizações" (POSSEBON, 2009, p. 213). A Net e a TVA escolheram o padrão aberto europeu de transmissão de vídeo digital - DVB (Digital Video Broadcast) e o sistema de acesso condicional da Nagra como alternativa ao sistema analógico. Já a Vivax optou pela tecnologia digital proprietária da Motorola. A digitalização da TV a cabo ampliou rapidamente a oferta de canais

Esta época de convergência de TV paga, telefonia e Internet, entre os anos de 2004 e 2006, marca o período de recuperação do setor de TV por assinatura, em que as operadoras de

TV a cabo saíram da crise com novos planos de negócio, investindo em plataformas de banda larga para aumentar o número de assinante e buscando parceiros estratégicos, como operadores de MMDS, que tinham potencial na transmissão de dados sem fio. A aposta dos empresários do MMDF para ampliar os serviços de suas redes era na tecnologia WiMAX, baseada em um modelo de modulação que utiliza diversas portadoras ortogonais para transmitir um sinal. "Combinado com a digitalização dos canais de TV por assinatura, o WiMAX colocava as operadoras na briga pela banda larga em condições de igualdade com as empresas de cabo" (POSSEBON, 2009, p.223).

No segundo semestre de 2006, a Net Serviços comprou a Vivax, uma de suas principais concorrentes, ao lado da Telefônica, ampliando sua área de cobertura. A Net teve que investir para modernizar as redes da Vivax, que não eram codificadas nem digitalizadas. Em dezembro de 2007, a Net adquiriu a operadora BigTV e, em 2008, comprou mais uma operadora, a ESC 90. Sobre a entrada das empresas de telecomunicações²³ no mercado de TV paga, Verlane Santos (2008) diz que

As operadoras de telecomunicações, por sua vez, em face do quadro que se desenhou e se estabeleceu, mais recentemente, buscam definir sua entrada no mercado de TV por assinatura. A Telefônica optou em entrar no mercado de TV com um serviço de DTH (*direct-to-home*, via satélite), com planos de iniciar as primeiras transmissões até o final do segundo semestre de 2006. A Telemar, por sua vez, adquiriu a Way TV, uma operação de TV a cabo, com 70.000 mil assinantes (TV paga e banda larga), e que atua em algumas cidades de Minas Gerais. A empresa, porém, ainda espera a resolução de pendência regulatória (SANTOS, 2008, p. 147).

As operadoras de DTH também passaram a apostar na tecnologia do MMDS, visando o acesso ao mercado da banda larga. Foi o caso da Sky, que comprou, em 2008, a operadora de TV por assinatura em MMDS ITSA, antiga TV Filme, e abriu uma nova possibilidade no mercado, de convergir o satélite com o serviço de WiMAX em 12 cidades e regiões metropolitanas onde a ITSA tem licença para atuar. Na abertura do Congresso da ABTA

²³ “As empresas de telecomunicações, especialmente a Telefônica e a Telemar, avançaram de maneira agressiva sobre o mercado de TV paga em 2006. A Telemar adquiriu uma pequena operação de cabo em Minas Gerais, a Way TV. Sua estratégia, mais do que os ganhos naturais de uma operação como esta, parece ser testar a legislação, compreender quais os limites regulatórios para que ela, uma incumbente, entre o mercado de TV a cabo. Já o movimento da Telefônica foi no sentido de entrar no mercado de TV paga via satélite, pleiteando uma licença, o que ainda estava em análise pela ANATEL no final de outubro de 2006. Nos dois casos, o movimento de resistência dos operadores de TV paga à chegada das teles se dava com argumentos jurídicos, mas também com o argumento de que haveria grande prejuízo à competição e à concorrência” (POSSEBON, 2007, P. 292 e 293).

realizado em agosto de 2010, em São Paulo/SP, o presidente executivo da Associação, Alexandre Annenberg, ressaltou as vantagens do uso de plataformas MMDS como a principal solução para massificar a TV paga e a banda larga, serviços que, com o MMDS, podem ser levados a regiões do país que só terão plataformas de redes fixas em longo prazo. Ao falar sobre o panorama atual do mercado de TV por assinatura, Annenberg ressaltou:

Atendendo a cerca de 30 milhões de telespectadores, empregando mais de 20.000 trabalhadores diretos e 60.000 indiretos, faturando acima de 10 bilhões de reais, nosso setor, ao completar seus 21 anos, alcança sua maturidade. As múltiplas plataformas desta indústria, Cabo, Satélite, MMDS, já estão plenamente integradas à Era da Convergência e oferecem múltiplos serviços essenciais nos campos do entretenimento, da cultura, da informação, da comunicação. Em 2010 já temos inúmeros exemplos da variedade e do impacto desses serviços: a Alta Definição arrasou nesta Copa; o 3D já está dando o ar de sua graça; nossa Banda Larga é cada vez mais procurada por seu preço, velocidade e qualidade; a telefonia utilizando redes de cabo já entra na casa de muitos assinantes (...) A ANATEL tem à sua frente um desafio de enorme magnitude. Trata-se de definir um modelo que permita estender plataformas convergentes a 8,5 milhões de quilômetros quadrados e atingir 60 milhões de residências. E, ao mesmo tempo, zelar para que as mega-operadoras não inibam a entrada dos pequenos e médios operadores, o que seria um desastre para o consumidor (ANNENBERG, 2010).

3.6 OS CANAIS COMUNITÁRIOS NO MERCADO DE TELEVISÃO A CABO

Em meio a um cenário de fusão e reposicionamento de conglomerados das operadoras de TV por assinatura e empresas de telecomunicações no Brasil, diante da convergência tecnológica, de tendência a um processo de concentração econômica, de restrição da diversidade informativa e cultural e de tentativa de intensificação do consumo, os canais comunitários não disputam os lucros do mercado convergente de televisão por assinatura, que fatura anualmente mais de R\$ 10 bilhões. Usando os termos de Jonas Valente (2009), os canais comunitários exerceriam um papel de “complementaridade marginal” no mercado de TV a cabo. O presidente da Associação dos Canais Comunitários do Estado de São Paulo (ACESP) e diretor de relações institucionais da ABCCOM, Fernando Mauro Trezza²⁴, ressaltava que os canais comunitários possuem um papel complementar na Indústria Cultural, dando vazão a uma produção cultural de entidades da sociedade civil:

Se esses canais não existissem, não existiria comunicação televisiva para o terceiro setor, comunicação televisiva. Quando se fala do setor como um todo, da questão do mercado, uma TV comunitária, para existir, tem que ter um operador técnico, um *cameraman*, alguém que mexe no áudio, alguém que edita. Acaba-se gerando, para a

²⁴ Entrevista em 20 de outubro de 2010

emissora, uma demanda por uma mão de obra que precisa ser qualificada. Para as produções independentes também tem que montar uma equipe com quatro ou cinco pessoas. Em alguns cálculos que nós fizemos em emissoras comunitárias no país, a gente imagina que tenha entre 1.200 e 1.300 posições de mercado diretas em relação às TV comunitárias, mais de 12 mil postos de trabalho de pessoas ligadas às produções audiovisuais, na cadeia do processo produtivo. A TV comunitária de São Paulo tem 120 programas de televisão, com produção própria, independente. Tem alguns *free lancers*, outros não registrados, mas você movimenta muita gente no mercado audiovisual. Já é mercado audiovisual, não só as TV comunitárias como as TV públicas como um todo (TREZZA, 2010).

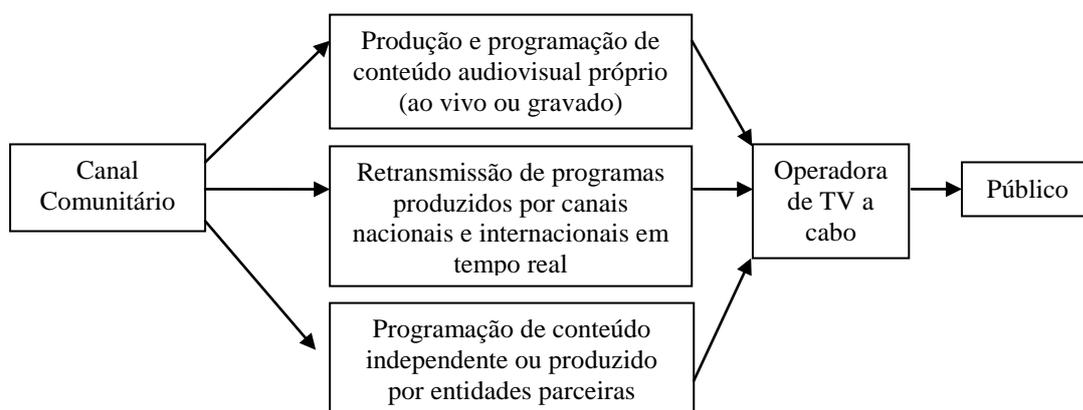
Os canais comunitários cumprem, nos termos discutidos acima, além da função programa, a função propaganda. Por um lado, o canal comunitário atende às necessidades de propaganda institucional das entidades usuárias, que contribuem para a sua manutenção, tais como sindicatos e igrejas, que produzem e nele veiculam programas com fins de proselitismo político partidário e religioso. Por outro lado, pela sua própria existência enquanto sistema, o canal comunitário transmite a ideia de que o cidadão tem direito de acesso aos meios de comunicação, de que o público não apenas é consumidor de cultura, mas sujeito de um processo que garante conteúdo local, compatível com as necessidades simbólicas das comunidades, promovendo diversidade no território nacional. Dessa forma, apresenta complementaridade marginal no que concerne à ação propaganda no sentido estrito.

Assim, apesar de entrar em conflito com o interesse comercial das operadoras de TV a cabo, por não atingir grandes audiências e, conseqüentemente, não dar retorno financeiro esperado, com o aumento do número de assinantes, o canal comunitário, ao constituir o pacote da operadora, direcionado a audiências fragmentadas, segue a lógica da diferenciação e da segmentação própria da lógica econômica da TV paga. Se não (nas condições atuais) como veículo de publicidade, certamente como parte da programação ofertada gratuitamente, de acordo com os interesses da operadora.

Não se pode dizer que o canal comunitário cumpre a função publicidade (embora em tese isso seja possível) no Brasil porque a própria legislação não permite. Por outro lado, no que se refere à função programa, não se observa a figura de um distribuidor que invista na compra e venda de conteúdo visando ao lucro. É direta a relação entre o canal comunitário e as entidades que produzem programas para serem veiculados. Os programas dos canais comunitários da TV a cabo podem seguir três modelos econômicos: 1) em que o conteúdo audiovisual é produzido pelo próprio canal (que assume papel de gerador e programador) e enviado para a operadora, que, por sua vez, o repassa para o público; 2) em que o conteúdo audiovisual é produzido por terceiros, enviado para o canal (que assume o papel de

retransmissor e programador) e distribuído ao público através da operadora e 3) em que o produto audiovisual de canais nacionais e internacionais é recebido pelo canal comunitário por meio de satélite, retransmitido diretamente para a operadora de TV a cabo e enviado para o público. Nos três modelos, o canal comunitário assume o papel de programador.

FIGURA 3 – O modelo econômico dos canais comunitários da TV a cabo



Fonte: Dados da pesquisa.

Torna-se necessário destacar que a responsabilidade do canal comunitário é para com seu público, não com o mercado. Não obstante, tampouco se pode afirmar que a TV comunitária esteve fora das relações de mercado, como já afirmava Raymond Williams (1992), ao tratar da instituição patronal moderna²⁵, mantida por determinadas instituições.

Os movimentos do mercado nunca podem ser isolados dos movimentos mais gerais de relações sociais e culturais. A entrada de novas classes sociais, de novos grupos etários e de novas minorias no mercado cultural real é comumente resultado de mudança social muito mais geral, à qual o mercado tem que adaptar-se. A interação dessas mudanças mais gerais com os processos complexos de produção cultural interna leva, evidentemente, a resultados muito diversos. Contudo, estes, finalmente, devem ser considerados como complicações do processo de mercado e não como fatores que o ignoram (WILLIAMS, 1992, p. 105).

Assumir uma forma de produção cultural fora do mercado faz com que a existência dos canais comunitários torne-se ponto de interseção das necessidades ideológicas do Estado, evidente no fato de existir para cumprirem a lei (das TV a cabo) de diversidade de oferta dos

²⁵ Não lucrativa nem viável em termos de mercado

operadores e das necessidades culturais do público. Há aí também uma tripla funcionalidade, o que não significa, obviamente, que cada uma das funções seja cumprida de forma eficiente. Eula Cabral (2008) faz uma crítica ao funcionamento dos canais comunitários:

No caso do canal comunitário, verifica-se que não é bem entendido pelas comunidades, se tornando, em muitos casos, um peso às organizações da sociedade civil e uma incógnita às operadoras, uma vez que, se bem-sucedidos, poderiam incrementar as vendas de assinaturas, sem levarem em conta as limitações das comunidades. Por outro lado, percebe-se que, mesmo sendo um ganho para as comunidades, uma vez que podem fazer uma programação voltada para as suas necessidades, a produção de conteúdo é limitada, além disso, a restrição a um canal apenas por cidade resultou em disputas internas de poder, restringindo a participação da maioria dos interessados (...) Mesmo com iniciativas interessantes, enquanto a TV comunitária proposta pela legislação não é entendida pela comunidade, os conglomerados "comerciais" passam a investir nesse novo filão (CABRAL, 2008, p. 174 e 175).

A autora diz que a grande mídia tem percebido a importância de se apropriar do comunitário e angariar investimentos em produção regional, prevista em Lei.

A receita dos veículos que trabalham com as comunidades atende às necessidades dos cidadãos, garantindo audiência ao que fala a sua língua e trabalha com sua realidade. Com isso, garante-se o lucro e o poderio dos grandes conglomerados e se inviabiliza a concorrência com veículos de cunho comunitário propriamente dito (CABRAL, 2008, p. 175).

Há de se concordar com Eula Cabral quanto à tentativa de adaptação das grandes emissoras de televisão e suas afiliadas às necessidades de regionalização do conteúdo, ampliando a discussão de problemas locais em sua programação (mais precisamente nos telejornais e em programas de cunho rural e esportivo), mas tal abordagem ainda é muito tímida, apenas para garantia da audiência. Além disso, não há como falar em concorrência entre os grandes conglomerados da mídia e os veículos comunitários. Os canais comunitários de televisão seguem orientações ideológicas diferentes do mercado de TV privada comercial. Poder-se-ia falar sim que existe um conflito hegemônico, para além das dimensões econômicas e políticas.

De qualquer forma, é importante deixar claro que, apesar de não existir, no âmbito dos canais comunitários de televisão, uma lógica mercantil, de ações orientadas a obtenção de lucros e ampliação dos índices de audiência, pode se falar da existência, além de uma lógica cívica, de uma lógica empresarial, por conta da remuneração dos funcionários e do arrendamento do horário de programação. Para o diretor presidente da TV comunitária do

Distrito Federal – TV Cidade Livre, Carlos Alberto de Almeida²⁶, o fato de os canais comunitários receberem pagamento pela veiculação de programas das entidades associadas não significa que exista uma lógica mercantil, pois não há intenção de lucro. A verba arrecadada é destinada exclusivamente à sobrevivência do canal, para pagamento das despesas com energia, água, aluguel, funcionários e equipamentos.

Situação parecida acontece com as emissoras de televisão educativa. Segundo Ivonete Lopes (2010), elas ocupam espaços importantes para transmissão de informações locais, por conta da carência de cobertura das grandes emissoras de TV comercial nas cidades de pequeno e médio porte, mas enfrentam problemas com a questão da publicidade, que só é permitida sob a forma de apoio institucional, e com a terceirização da programação, que chega, em alguns casos, a ser mais lucrativa que a própria publicidade, por garantir renda fixa mensal. Como o Ministério das Comunicações exige comprovação da capacidade financeira por parte dos pretensos concessionários educativos, ocorre um afastamento das organizações comunitárias. Ivonete ressalta que

fica comprovado que essa medida não afasta os concessionários da veiculação de publicidade. Por outro lado, é bastante improvável que uma emissora microrregional, com são as TV Educativas estudadas, consiga manter-se apenas com o apoio institucional. Essa categoria de publicidade é mais utilizada pelos órgãos públicos, que geralmente possuem agências de publicidade e seguem a lógica do mercado, ou seja, acabam anunciando nos grandes veículos de comunicação e, dessa forma, contribuem ainda mais para o fortalecimento do oligopólio da televisão aberta (LOPES, 2010, p. 131).

Os canais comunitários sofrem com a falta de recursos financeiros e os conseqüentes entraves na compra de equipamento para produção de conteúdo. Na 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), realizada em dezembro de 2009, em Brasília/DF, foram aprovadas propostas inerentes ao funcionamento das TV comunitárias, tais como a) a revogação imediata, pela ANATEL, da norma²⁷ que proíbe as TV comunitárias de veicularem mídias institucionais; b) a permissão legal da veiculação de publicidade institucional²⁸ e de utilidade pública nas TV comunitárias; c) a garantia de espaço na TV aberta para os canais de acesso público a cabo: comunitários, universitários, legislativos e executivo-culturais e d) a criação do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Comunicação Comunitária, que viabilize a implantação de TV comunitárias. Segundo o caderno de propostas aprovadas, o

²⁶ Entrevista realizada em 13 de outubro de 2010, em Brasília/DF.

²⁷ Norma 13/07, da Anatel.

²⁸ Já existe uma Nota Técnica (07/2009), da Secretaria de Comunicação da Presidência da República (Secom/PR) que afirma não haver nenhum impedimento legal em incluir emissoras de TV comunitária nos planos de mídia do Executivo Federal, para receber aporte financeiro de anúncios institucionais.

Fundo deve atuar no financiamento dos equipamentos necessários para instalação e digitalização da emissora em operação e deverá receber recursos do orçamento geral da união, do FUST e das taxas cobradas pela ANATEL.

No âmbito da TV por assinatura, foram aprovadas propostas voltadas direta ou indiretamente à organização e estruturação dos canais comunitários, tais com: a) o estabelecimento de uma política de massificação da televisão por assinatura, tendo por base as seguintes medidas principais: unificar a regulamentação da televisão por assinatura, tratando-a como um único serviço, e não mais como diferentes serviços regulamentados conforme a tecnologia de transmissão, preservados dispositivos centrais da Lei n 8.977/95, a Lei de TV a cabo como conceito de rede única e pública, e os canais de acesso público: legislativos, comunitários, universitários e educativo-culturais e b) a manutenção de conquistas da Lei do Cabo, como a obrigatoriedade de carregamento de canais de acesso público; ampliação dos critérios para destinação de verbas de publicidade governamental nos níveis federal, estadual e municipal, de maneira a democratizar a aplicação do dinheiro público no setor, inclusive da comunicação livre, alternativa e comunitária, visando a segmentação, pluralidade e regionalização, gerando um marco regulatório oficial e legal.

Também está em tramitação na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei 6.087/2009, que cria a Contribuição para o Desenvolvimento da Radiodifusão Comunitária (CONDETVC). Tendo sido entregue à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) em 1º de outubro de 2009, o PL não recebeu nenhuma emenda e foi devolvido à Mesa Diretora da Câmara em 22 de dezembro de 2010, sem manifestação, e arquivado em 31 de janeiro de 2011, na Câmara dos Deputados. O projeto, de autoria de Edson Duarte (PV-BA), também foi distribuído às Comissões de Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania, tendo o objetivo de financiar a radiodifusão comunitária por meio de pagamento de percentual da receita bruta dos serviços de radiodifusão privada sonora e de sons e imagens e dos serviços de telecomunicações que distribuem conteúdos audiovisuais.

A previsão era de que essa fonte de recursos fosse formada por 0,5% do faturamento das emissoras de rádio; 1,5% das emissoras de televisão aberta e 3% das empresas de TV por assinatura, devendo o valor arrecadado ser destinado ao Fundo Nacional da Cultura (previsto na Lei. 7.505, de julho de 1986) e reservado em categoria de programação específica, para uso exclusivo de iniciativas comunitárias de produção e distribuição de conteúdos audiovisuais. O

PL 6.087/2009 estabelece ainda que, no mínimo, 30% da CONDETV C sejam destinados a rádios e televisões comunitários das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Esse financiamento indireto geraria recursos da ordem de R\$ 350 milhões por ano para as emissoras comunitárias, para as quais é vedada a divulgação de publicidade comercial.

CAPÍTULO 4 – CENÁRIO ATUAL DOS CANAIS COMUNITÁRIOS

Após o levantamento de dados de variadas fontes, recolhendo informações prévias sobre o campo dos canais comunitários da TV a cabo com base em pesquisa documental, analisando regulamentos, normas, cartas oficiais, grade de programação e atas de reuniões, e com base em pesquisa bibliográfica, abrangendo livros, teses e dissertações, foi usado um questionário como técnica complementar às técnicas de observação, documentação indireta e entrevistas, visando fazer uma análise qualitativa e compreender a atual estrutura de funcionamento, gestão e financiamento dos canais comunitários, possibilitando um confronto com a realidade do mercado de TV a cabo.

Dentre as vantagens do uso do questionário para coleta dos dados, estiveram: 1) a economia de viagens para obter o grande volume de informações aqui apresentado, 2) o alcance simultâneo do maior número de emissoras de televisão comunitária transmitidas via cabo, abrangendo uma área geográfica mais ampla e 3) a possibilidade de maior uniformidade na avaliação, com menos riscos de distorção, já que não houve influência do pesquisador nas respostas. As desvantagens do uso deste tipo de instrumento na coleta de dados foram: 1) a pequena percentagem dos questionários que voltavam respondidos, tendo sido necessário o envio de seis mensagens por e-mail, dois telefonemas e outras duas mensagens por e-mail para convencimento das pessoas que trabalham nos 23 canais que contribuíram com a pesquisa e 2) a devolução tardia das respostas por parte dos diretores questionados, o que prejudicou o calendário de análise e interpretação dos dados.

Os questionários foram enviados, entre os meses de agosto e outubro de 2010, para os dirigentes de 46 canais comunitários carregados por operadoras de TV a cabo das regiões Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil. Os eixos temáticos do questionário giraram em torno de uma série ordenada de perguntas fechadas e de múltipla escolha sobre produção de conteúdo, gestão, fontes de financiamento e gastos com infraestrutura e pagamento de funcionários. Embora um mapeamento realizado, em 2010, pela Frente Nacional pela Valorização das TV do Campo Público (Frenavatec) tenha revelado a existência de 61 canais comunitários de TV a cabo, esta pesquisa trabalhou com um universo de 46 canais, tomando como base dois critérios de seleção: 1) estar em funcionamento e 2) ter disponível, em listagens de alguma das associações de canais comunitários ou na Internet, informações para contatos, por e-mail ou telefone. Dos 46 canais que receberam o

questionário, 23 enviaram resposta, o que representa uma amostra de 50% dos canais.

O universo de canais comunitários desta pesquisa é formado pelas seguintes emissoras:

TABELA 1 – Lista do universo de canais comunitários desta pesquisa

	CANAL	CIDADE/ESTADO
1.	TV Cidade – Canal Comunitário de Manaus	Manaus/AM
2.	TV COM 99	Lauro de Freitas/BA
3.	TV Comunitária de Salvador	Salvador/BA
4.	TV Mais	Fortaleza/CE
5.	TV Cidade Livre	Brasília/DF
6.	TV Ambiental	Vitória/ES
7.	TV Comunitária de Campo Grande	Campo Grande/MT
8.	TVC – Belo Horizonte	Belo Horizonte/MG
9.	TV Caravelas	Ipatinga/MG
10.	TV Sete Lagoas	Sete Lagoas/MG
11.	TV Cidadania	Uberlândia/MG
12.	TV Varginha	Varginha/MG
13.	TV Comunitária Ponta do Seixas	João Pessoa/PB
14.	TV COM Cascavel	Cascavel/PR
15.	CWB TV Comunitária	Curitiba/PR
16.	TV COM Foz	Foz do Iguaçu/PR
17.	Canal Capibaribe	Recife/PE
18.	TV Com de Petrópolis	Petrópolis/RJ
19.	RBM TV – TV COM de Resende	Resende/RJ
20.	TVC Rio	Rio de Janeiro/RJ
21.	TV Cidade	Bento Gonçalves/RS
22.	TV Caxias – Canal Comunitário	Caxias/RS
23.	TV Farroupilha	Farroupilha/RS
24.	TV Mais	Novo Hamburgo/RS
25.	TVC de Pelotas	Pelotas/RS
26.	POA TV	Porto Alegre/RS
27.	TV Floripa	Florianópolis/SC

28.	TV IN	Americana/SP
29.	TVCOM Bauru	Bauru/SP
30.	RTV – TV Regional	Caçapava/SP
31.	TV COM Campinas	Campinas/SP
32.	TV Guarulhos	Guarulhos/SP
33.	TV Cidade	Jacareí/SP
34.	TV COM Jaú	Jaú/SP
35.	TVI	Itapetininga/SP
36.	TV Comunitária de Marília	Marília/SP
37.	Nova TV Comunitária	Mogi das Cruzes/SP
38.	TV Osasco	Osasco/SP
39.	TV Vale das Artes	Peruíbe/SP
40.	Canal RP9	Ribeirão Preto/SP
41.	TV Cidade Livre	Rio Claro/SP
42.	TV Integração	São José dos Campos/SP
43.	TV Aberta	São Paulo/SP
44.	TV da Cidade	São José do Rio Preto/SP
45.	TV Cidade	Taubaté/SP
46.	TV V	Votorantim/SP

Lista da amostra dos canais que responderam ao questionário:

TABELA 2 – Lista da amostra dos canais que responderam ao questionário

	CANAL	CIDADE/ESTADO
1.	TV COM 99	Lauro de Freitas/BA
2.	TV Cidade Livre	Brasília/DF
3.	TV Ambiental	Vitória/ES
4.	TV Caravelas	Ipatinga/MG
5.	TV Sete Lagoas	Sete Lagoas/MG

6.	TV Comunitária Ponta do Seixas	João Pessoa/PB
7.	TV COM Foz	Foz do Iguaçu/PR
8.	TV Com de Petrópolis	Petrópolis/RJ
9.	RBM TV – TV COM de Resende	Resende/RJ
10.	TV Farroupilha	Farroupilha/RS
11.	TV Mais	Novo Hamburgo/RS
12.	TVC de Pelotas	Pelotas/RS
13.	TV Floripa	Florianópolis/SC
14.	RTV – TV Regional	Caçapava/SP
15.	TV COM Campinas	Campinas/SP
16.	TV COM Jaú	Jaú/SP
17.	TVI	Itapetininga/SP
18.	Nova TV Comunitária	Mogi das Cruzes/SP
19.	TV Vale das Artes	Peruíbe/SP
20.	Canal RP9	Ribeirão Preto/SP
21.	TV Cidade Livre	Rio Claro/SP
22.	TV da Cidade	São José do Rio Preto/SP
23.	TV V	Votorantim/SP

4.1 LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA, ASSEMBLÉIAS E OPERADORAS

Dos 46 canais comunitários de TV a cabo contabilizados neste trabalho, 30 estão localizados na região Sudeste do Brasil, oito no Sul, cinco no Nordeste, dois no Centro-Oeste e um na região Norte. No que diz respeito à região dos canais comunitários que responderam ao questionário, 65% estão localizadas na região Sudeste do país, 22% na região Sul, 9% no Nordeste e 4% no Centro-Oeste.

TABELA 3 – Localização geográfica, com base nas respostas dos 23 canais que responderam ao questionário

LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA	PERCENTAGEM DE CANAIS
Sudeste	65%
Sul	22%
Nordeste	9%
Centro-Oeste	4%

Dos canais que responderam ao questionário, 31% foram criados entre os anos de 1997 e 1999; 13% entre os anos de 2000 e 2002; 26% entre 2003 e 2005; 17% no período entre 2006 e 2008 e outros 13% dos canais entrevistados surgiram em 2009. A maioria dos canais foi criada logo após a regulamentação da TV a cabo e a segunda maior parcela de canais surgiu entre 2003 e 2005, no momento em que o mercado de TV a cabo estava sendo reestruturado e quando já tinham sido criadas as associações paulista e nacional de canais comunitários.

TABELA 4 – Ano de criação do canal, com base nas respostas dos 23 canais que responderam ao questionário

ANO DE CRIAÇÃO DO CANAL	PERCENTAGEM DE CANAIS
Entre 1997 e 1999	31%
Entre 2000 e 2002	13%
Entre 2003 e 2005	26%
Entre 2006 e 2008	17%
Em 2009	13%

Dos canais que responderam ao questionário, 91% integram a Associação Brasileira de Canais Comunitários (ABCCOM) e 9% não integram. Ao todo, a ABCCOM é formada por 35 canais, que contribuem com a Associação através de uma taxa mensal de R\$ 100.

TABELA 5 – Canais que integram a ABCCOM, com base nas respostas dos 23 canais que responderam ao questionário

INTEGRAM A ABCCOM	PERCENTAGEM DE CANAIS
Sim	91%
Não	9%

Dos canais que responderam ao questionário, 31% tinham realizado a última assembleia no primeiro semestre de 2010, 40% no segundo semestre de 2010, 4% no primeiro semestre de 2009, 9% no segundo semestre de 2009, 4% no primeiro semestre de 2008, 4% no segundo semestre de 2007 e 4% no segundo semestre de 1998. Outros 4% não souberam responder.

TABELA 6 – Última assembleia realizada pela entidade gestora do canal, com base nas respostas dos 23 canais que responderam ao questionário

ÚLTIMA ASSEMBLÉIA	PERCENTAGEM DE CANAIS
1º Semestre de 2010	31%
2º Semestre de 2010	40%
1º Semestre de 2009	4%
2º Semestre de 2009	9%
1º Semestre de 2008	4%
2º Semestre de 2007	4%
2º Semestre de 1998	4%
Não soube responder	4%

Dos canais que responderam ao questionário, 70% são carregados pela operadora de TV a cabo NET; 13% dos canais são carregados por duas operadoras, sendo uma delas a NET; enquanto que 17% são carregados por outras operadoras, tais como *RCA Companhia*, SAT TV a cabo, *Tech Cable* do Brasil e Super Mídia.

Os casos dos canais comunitários carregados por duas operadoras de TV a cabo ocorrem porque não há vínculo de exclusividade. Em cidades onde existir mais de uma

concessão de TV a cabo, a entidade gestora pode inserir seu canal em todas as operadoras. Apesar de ser atualmente minoria, conforme mostra a pesquisa, o número desses canais comunitários carregados por mais de uma operadora poderá aumentar em breve, já que a ANATEL publicou, em 9 de dezembro de 2010, um novo Planejamento do Serviço de TV a cabo e do Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto-Multicanal (MMDS), abrindo o mercado e estabelecendo que não existe mais limitação do número de outorgas por município. De imediato, a liberação do número de competidores vai beneficiar 57 municípios onde empresas de TV por assinatura esperavam essa abertura dos limites de outorga.

TABELA 7 – Operadora de TV a cabo, com base nas respostas dos 23 canais que responderam ao questionário

OPERADORA DE TV A CABO	PERCENTAGEM DE CANAIS
NET	70%
NET e outra operadora	13%
RCA <i>Companhi</i> , SAT, <i>Tech Cable</i> do Brasil e Super Mídia	17%

4.2. CONTEÚDO, FONTES DE FINANCIAMENTO, DESPESAS E SISTEMAS DE TRANSMISSÃO

Quando questionados se o canal produz seus próprios programas, a maioria dos 23 canais respondeu que ‘sim’. Dos entrevistados, 30% afirmaram que o conteúdo produzido pelo próprio canal equivale entre 30 minutos e uma hora de programação por dia; 9% afirmaram que o conteúdo produzido pelo próprio canal equivale a um período entre uma e duas horas de programação diária; 57% disseram que o conteúdo produzido pelo próprio canal equivale a mais de duas horas de programação por dia e outros 4% não produzem seus próprios programas.

TABELA 8 – Tempo de exibição de conteúdo produzido pelo próprio canal na grade de programação, com base nas respostas dos 23 canais que responderam ao questionário

TEMPO DE EXIBIÇÃO DE CONTEÚDO PRODUZIDO PELO PRÓPRIO CANAL NA GRADE DE PROGRAMAÇÃO	PERCENTAGEM DE CANAIS
Entre 30 minutos e uma hora de programação diária	30%
Entre uma e duas horas de programação por dia	9%
Mais de duas horas de programação por dia	57%
Não produz seus próprios programas	4%

É interessante observar que, diferentemente da fase experimental, em que os canais comunitários não tinham estúdios de produção e preenchiam a programação somente com vídeos preservados pelos acervos das entidades filiadas, atualmente eles já produzem seus programas no estúdio do próprio canal. Além disso, vários programas são transmitidos ao vivo, pela TV a cabo e via *web*. Esse cenário pode ser atribuído à compra de novos equipamentos e melhoria da infraestrutura.

Diferentemente da produção de conteúdo dos demais canais da TV a cabo, que são, em sua maioria, produzidos por produtores norte-americanos ou pela Globosat (produtora e distribuidora dos canais das Organizações Globo), tendo cada canal um gênero específico (esportes, moda, séries, documentários, filmes etc) de forma a abarcar o maior número de assinantes, os canais comunitários disponibilizam uma programação local. Assim como a TV a cabo abrange diferentes nichos de interesse, o canal comunitário, por si só, também oferece diversidade de programação, só que com foco no local ou regional.

Muitas vezes, os grupos que vêm ocupando o espaço do cabo comunitário em diversas cidades brasileiras deparam-se com a discussão a respeito do caráter do canal comunitário a cabo. Ele deve ser um canal produtor de programação ou provedor de acesso? No primeiro caso, os grupos gestores dos canais - que aqui no Brasil vêm se configurando como Associações de Entidades Usuárias dos Canais Comunitários - assumem boa parte da programação e dão o tom mais geral que caracteriza a grade. A segunda opção refere-se aos grupos gestores com pouca ou nenhuma produção própria na programação, dedicando-se prioritariamente à viabilização da estrutura que permite o acesso das entidades: a constituição institucional e jurídica, a implantação do centro de transmissão, o esquema para adesão de novas instituições e programas, a produção de vinhetas de passagem etc (NASCIMENTO, 2001, p. 71).

No que diz respeito às fontes de financiamento, todos os canais entrevistados possuem, no mínimo, duas fontes de financiamento. Mais da metade (61%) dos canais entrevistados recebem doações e apoio cultural da comunidade; 43% dos canais recebem recursos orçamentários públicos; 43% deles recebem orçamento da organização gestora; 30% contam com apoio de sindicatos e associações trabalhistas; 26% recebem apoio da igreja; 30% recebem publicidade; 17% recebem apoio cultural para veiculação de programas terceirizados ou independentes; 13% recebem mídia ou publicidade institucional do governo brasileiro; 4% contam com verba oriunda de mensalidade de carteiras de entidades filiadas; 4% recebem verba de sessões da Câmara Municipal de Vereadores e 4% afirmaram receber recursos oriundos da venda de programas independentes para emissoras abertas locais. A tabela 9 chama a atenção para a grande diversificação de fontes de financiamento. Seria interessante aplicar políticas públicas que viabilizassem a criação de modelos de financiamento estáveis para esses canais, já que a lei de TV do Cabo assegura a gratuidade do espaço para veiculação de canais comunitários, mas não prevê nenhum mecanismo de financiamento para instalação e funcionamento.

TABELA 9 – Fontes de financiamento, com base nas respostas dos 23 canais que responderam ao questionário

FONTES DE FINANCIAMENTO	PERCENTAGEM REFERENTE AO TOTAL DE CANAIS ENTREVISTADOS
Recursos orçamentários públicos	43%
Orçamentos da organização gestora	43%
Doações e apoio cultural da comunidade	61%
Apoio de sindicatos e associações trabalhistas	30%
Apoio cultural para veiculação de programas terceirizados ou independentes	17%
Apoio da igreja	26%
Publicidade	30%
Mídia ou publicidade institucional do Governo Federal	13%
Carteira de entidades filiadas	4%
Sessões da Câmara de Vereadores	4%
Venda de programas independentes para	4%

emissoras abertas locais	
--------------------------	--

Segundo o presidente da Associação dos Canais Comunitários do Estado de São Paulo (ACESP) e diretor de relações institucionais da ABCCOM, Fernando Mauro Trezza²⁹, as TV comunitárias possuem, basicamente, quatro fontes de recursos que mantêm a emissora no ar: 1) mensalidade ou custo operacional para veiculação de programas produzidos por alguma entidade interessada; 2) produção de programas ou qualquer conteúdo audiovisual para entidades que não compõem a entidade gestora; 3) receita do governo³⁰, seja por meio de publicidade ou de um projeto incentivado e 4) publicidade institucional ou patrocínios. Sobre esta última fonte de financiamento, Fernando Trezza diz que

Essa é uma questão polêmica porque a legislação não permite que a TV comunitária possa ter publicidade de qualquer espécie, nem institucional nem comercial. O decreto que regulamenta a lei não fala nada a respeito. Tem uma norma expedida pela ANATEL que diz que é vedada a publicidade comercial nos canais básicos de utilização gratuita, sendo, no entanto, permitida a veiculação de publicidade institucional nos seus programas. Não pode ter publicidade comercial, mas pode ter publicidade institucional, o que entende por patrocínios nos seus programas. Não pode ter publicidade comercial, mas pode ter patrocínio. Não tem outro parágrafo que diga o que se entende por publicidade comercial e o que se entende por patrocínio. Como não se tem uma definição do que é uma e do que outra, tudo fica muito perdido sobre o que se pode e o que não se pode. Aí as emissoras do campo público da televisão brasileira, representadas pela ABEPEC, ASTRAL, ABTU e ABCCOM, se reuniram e fizeram uma definição do campo público, que essa regra vale para todas as TV do campo público. Ficou definido o seguinte: que não queremos transformar a TV comunitária numa igreja eletrônica, nem num canal de leilão ou num shopping tur, mas há de se garantir que uma empresa do setor privado que queira aportar recursos junto a um programa de televisão do terceiro setor, é mais do que justo, mais meritório do que quando se faz na TV comercial. Para a televisão pública, o que a gente defende é uma publicidade institucional, uma comunicação direta entre o patrocinador e a sociedade, uma veiculação de 30 segundos, com o tratamento publicitário, com edição de imagens e de áudio, que é o mínimo que a linguagem televisiva obriga no Brasil. A ANATEL chegou a exemplificar dizendo o seguinte: ela pegou a lei de radiodifusão comunitária e aí cabe dizer que a radiodifusão é uma lei, telecomunicações é outra lei. Constatamos no Ministério das Comunicações que diz o seguinte: não se pode aplicar princípios da radiodifusão nas telecomunicações, mas a ANATEL, ignorando o fato da Legislação, pegou o entendimento de radiodifusão comunitária daquilo que era apoio cultural e transpassou para o canal comunitário. Vou dar um exemplo: se o programa Espaço Sindical, da TV comunitária de Brasília, tivesse o patrocínio do Hotel Saint Peter, de acordo com a ANATEL, o apresentador não poderia dizer que fica no setor hoteleiro sul, não pode dizer o site, dar o telefone, não poderia mostrar uma imagem do hotel, dizer que fica numa região central de Brasília. Será que é

²⁹ Entrevista em 20 de outubro de 2010

³⁰ O Governo Federal fez, em 2009, um levantamento em relação às TV comunitárias e começou a fazer aportes entre R\$ 3 e R\$ 4 mil para cada emissora, depois de um parecer do Ministério das Comunicações que diz as TV comunitárias podem receber dinheiro de publicidade institucional do governo. Os aportes tiveram que ser suspensos em março de 2010, por conta do período eleitoral.

razoável? Quem vai querer patrocinar o programa assim? Afastando o patrocínio das TV comunitárias, quem é que vai fazer programa na TV comunitária? Porque a TV comunitária é um fato. Ela existe e vai continuar lá. Se isso realmente acontecesse, o que aconteceria? Apenas as grandes e ricas entidades (constituiriam canais comunitários), pois será que essas entidades precisariam de patrocínio de uma padaria, de um restaurante, de uma empresa de automóveis? Elas precisariam do patrocínio de alguém para fazer um programa de televisão e veicular na TV comunitária? Se isso acontecesse, teríamos uma televisão comunitária elitizada, apenas as entidades ricas poderiam fazer programa na televisão comunitária porque televisão é ainda uma mídia muito mais cara do que rádio, do que jornal, do que revista e um programa de televisão bem feito custa dezenas de milhares de reais. Fazer programa de televisão bem feito, sem patrocínio, é só apenas para quem é rico. Agora, a associação de moradores de bairro, a comunidade japonesa, a comunidade italiana, a comunidade árabe, que tem o patrocínio daquela coletividade para fazer seu programa, jamais teriam acesso à televisão se não fosse esses patrocinadores (TREZZA, 2010).

De forma indireta, os canais têm recebido verba pública por meio de publicidade institucional. A questão da publicidade comercial, que é fonte de financiamento de 30% dos 23 canais que responderam ao questionário, é um dos temas mais polêmicos, tanto que a ACESP conseguiu, junto à Justiça, em outubro de 2010, uma liminar para suspender a eficácia e incidência do item 7.2.1 da Norma nº 13/96 - REV/97 da ANATEL, que veda a publicidade comercial nos canais básicos de utilização gratuita e permite apenas a menção ao patrocínio de programas. Apesar de informar que um canal comunitário é aberto para utilização livre por entidades não governamentais e sem fins lucrativos, a Lei 8.977/95 não proíbe o uso de publicidade, o que só vem ser feito pela Norma nº 13 da ANATEL, ao detalhar a regulamentação do Serviço de TV a cabo com base na Lei nº 8.977/1995, que institui o Serviço, e no decreto nº 2.206, de 14 de abril de 1997, que regulamenta a TV a cabo. Sobre o assunto, Trezza ressaltou que

A ACESP moveu, na semana passada, uma ação contra a ANATEL, por conta da Norma 13, que é uma norma que cria lei sem passar pelo Congresso. O Estado Democrático de Direito prevê que ninguém é obrigado a fazer nem deixar de fazer nada a não ser em virtude de lei. Você pode ou não poder ter publicidade, se é vedado ter publicidade, uma vedação pode existir na Lei. O texto legal não veda (a publicidade) e a ANATEL, com um texto não legal, com um texto técnico, uma normatização, uma portaria, ela legisla, cria obrigações e cria punições. Só o Congresso brasileiro é capaz, de acordo com a Constituição, de fazer isso. Se não for assim, vamos entregar a legislação do país a técnicos e não vamos passar por partidos políticos, que representam a população, não vamos passar por debate importante que a sociedade quer fazer em torno da comunicação e que às vezes é tolhida de fazer. Eu sugeri ao superintendente de Comunicação de Massa da ANATEL que ele sugerisse um Projeto de Lei, fazendo uma proibição aos canais comunitários que não tenham publicidade e defendesse isso no Parlamento. Nós defenderemos o contrário e aí o poder do convencimento e da argumentação é que fará com que os parlamentares se manifestem de uma maneira ou de outra e aí. Se formos vencidos, vence a democracia. Contrariados, entraremos com outra lei para derrubar aquela lei, mas dentro dos instrumentos institucionais, legais, dentro do Estado Democrático de Direito. Hoje entendo muitas vezes quando dirigentes das

rádios comunitárias apregoavam a desobediência civil, que é colocar a antena do ar e não perguntar se tem concessão, fazer aquilo que consideram justo. Nós sempre enveredamos pelo caminho político-institucional, sem nunca desobedecer a legislação, mas vivendo o que nós vivemos nas TV comunitárias, eu, independentemente de concordar com isso, posso dizer que hoje eu entendo essa posição das rádios comunitárias (TREZZA, 2010).

TABELA 10 – Variação da percentagem referente ao total da captação de recursos. Menor e maior percentagem apresentada pelos 23 canais que responderam ao questionário

PRINCIPAIS FONTES DE FINANCIAMENTO	VARIÇÃO DA PERCENTAGEM REFERENTE AO TOTAL DA CAPTAÇÃO DE RECURSOS	
	MENOR percentagem apresentada	MAIOR percentagem apresentada
Recursos orçamentários públicos	5%	40%
Orçamentos da organização gestora	10%	90%
Doações e apoio cultural da comunidade	5%	100%
Apoio de sindicatos e associações trabalhistas	5%	60%
Apoio cultural para veiculação de programas terceirizados ou independentes	35%	90%
Apoio de igrejas	5%	50%
Publicidade	10%	80%

Quando questionados sobre o gasto anual com infraestrutura (energia, água, telefone) e pagamento de funcionários, os canais que responderam ao questionário apresentaram grande disparidade entre eles. Enquanto uns gastam menos de R\$ 10 mil por ano com infraestrutura e pagamento de funcionários, outros chegam a gastar até R\$ 200 mil anualmente.

TABELA 11 – Gasto anual com infraestrutura e pagamento de funcionários, com base nas respostas dos 23 canais que responderam ao questionário

GASTO ANUAL COM INFRAESTRUTURA E PAGAMENTO DE FUNCIONÁRIOS	PERCENTAGEM DE CANAIS
Menos de R\$ 10 mil	9%
Entre R\$ 10 mil e R\$ 30 mil	52%
Entre R\$ 30 mil e R\$ 50 mil	4%
Entre R\$ 50 mil e R\$ 80 mil	4%
Entre R\$ 80 mil e R\$ 110 mil	9%
Entre R\$ 110 mil e R\$ 140 mil	4%
Entre R\$ 140 mil e R\$ 170 mil	9%
Entre R\$ 170 mil e R\$ 200 mil	9%

Ao serem questionados se os recursos captados são suficientes para suprir as despesas do canal, 65% responderam que não e 35% responderam que sim. A maioria dos canais que respondeu que os recursos captados não são suficientes para suprir as despesas do canal se encontra na faixa daqueles que gastam entre R\$ 80 mil e R\$ 200 mil por ano. É por isso que os canais reivindicam participação nos recursos provenientes da Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública e o repasse de um percentual de publicidade pública institucional do Governo Federal, o que já vem acontecendo, conforme mostrou a tabela 9.

TABELA 12 – Os recursos captados são suficientes para suprir as despesas do canal? Respostas com base nas respostas dos 23 canais que responderam ao questionário

OS RECURSOS CAPTADOS SÃO SUFICIENTES PARA SUPRIR AS DESPESAS DO CANAL?	PERCENTAGEM DE CANAIS
Sim	35%
Não	65%

No que diz respeito ao sistema de transmissão de imagens, 48% dos canais comunitários entrevistados trabalham com o sistema analógico e 52% utilizam os sistemas analógico e digital. O resultado apresentado na tabela 13 mostra que, do ponto de vista

tecnológico, alguns canais estão buscando adaptar-se às necessidades de digitalização. Houve inclusive uma tentativa, por parte de operadores de cabo de São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre, de retirar os canais comunitários do pacote de programação no modelo digital. Isso aconteceu a partir de dezembro de 2007, quando foi implantado o Sistema Brasileiro de Televisão Digital, mas os canais comunitários reivindicaram e moveram uma ação judicial contra as intenções do empresariado do setor de TV por assinatura, que recuou da decisão.

TABELA 13 – Sistema de transmissão de imagens, com base nas respostas dos 23 canais que responderam ao questionário

SISTEMA DE TRANSMISSÃO DE IMAGENS	PERCENTAGEM DE CANAIS
Analógico	48%
Analógico e digital	52%

4.3 TV COMUNITÁRIA DE BRASÍLIA: UM ESTUDO DE CASO

A escolha da TV Cidade Livre como estudo de caso deu-se por conta da facilidade de acesso à sede do canal, localizado no Setor de Indústrias Gráficas, em Brasília, pelo fato de o canal estar dentre os pioneiros no país, pelo alto nível de experiência e pela participação atuante dos seus diretores tanto nos processos de criação e desenvolvimento da Associação Brasileira de Canais Comunitários quanto nos movimentos reivindicatórios para a efetivação de políticas públicas para o setor. Para a realização deste estudo de caso, foram feitas, no mês de outubro de 2010, visitas durante quatro dias à sede do canal, para acompanhar os técnicos e coordenadores no processo de produção e transmissão de três programas veiculados ao vivo pelo canal 8 da NET e, em tempo real, pela *web*³¹. Além disso, foram realizadas entrevistas com dois diretores (presidente e diretor de produção e programação) e um coordenador de produção do canal, e aplicado um questionário junto ao diretor administrativo e financeiro.

A TV Cidade Livre foi transmitida pela primeira vez em 13 de agosto de 1997, após a adesão de várias entidades e militantes da área da comunicação de Brasília. O canal oferece

³¹ Site: www.tvcomunitariadf.com.br

uma programação alternativa, visando contribuir com o direito de liberdade de expressão e promoção da cidadania. Em seu primeiro ano de funcionamento, a TV Cidade Livre ainda não possuía estúdio e era veiculada diretamente do centro de transmissões da operadora NET de Brasília. Em seguida, a emissora foi instalada na sede do Sindicato de Jornalistas do Distrito Federal, buscando apoio de diversos segmentos da sociedade, e transferida para a Quadra 3 do Setor de Indústrias Gráficas, onde ocupa atualmente uma sobreloja no Edifício Bernardo Monteverde II.

A TV comunitária de Brasília tem, conforme regimento interno, os seguintes objetivos: colaborar na luta pela democratização da comunicação no país; garantir o exercício do direito de expressão, de geração de informação e de produção cultural a todos os segmentos sociais, além de defender a solidariedade entre os povos, a justiça social, os direitos humanos, as liberdades individuais e coletivas, o ambiente natural, a biodiversidade e os recursos naturais não renováveis. O canal também tem a missão de atuar na consolidação da mídia comunitária, viabilizando a legitimidade dos canais comunitários e buscando apoio do poder público para o desenvolvimento do setor.

A TV Cidade Livre integra a Associação Brasileira de Canais Comunitários e tem como organização gestora a Associação das Entidades Usuárias do Canal Comunitário do Distrito Federal, cuja criação ocorreu em 25 de setembro de 1997, durante assembléia realizada na sede do Sindicato dos Bancários, na Asa Sul de Brasília. Sua atual diretoria, eleita em 8 de abril de 2009, é formada por cinco membros: Carlos Alberto de Almeida (diretor presidente), Bautista Vidal (vice-presidente), Paulo Miranda (diretor administrativo e financeiro), Iraê Sassi (diretor de produção, programação e técnica) e Mauro Martinelli (diretor técnico). A mais recente assembléia realizada pelo canal ocorreu em 16 de novembro de 2010.

A Associação das Entidades Usuárias do Canal Comunitário do Distrito Federal tem, segundo regimento, a finalidade de fomentar a democratização da comunicação; garantir a liberdade de expressão aos representantes das entidades associadas e a unidade na atuação; seguir princípios éticos e de igualdade, participação, pluralidade e solidariedade; defender a solidariedade entre os povos; assegurar o exercício do direito de expressão aos diversos segmentos sociais; promover a capacitação dos cidadãos para leitura crítica dos meios de comunicação e para o debate da estética, dos conteúdos, da linguagem e da técnica empregada e incitar o desenvolvimento dos serviços de TV por assinatura, baseando-se na noção de

participação da sociedade e de preservação do interesse público. Dentre as atividades previstas (no regimento) para a Associação das Entidades Usuárias do Canal Comunitário do Distrito Federal estão o desenvolvimento de pesquisas na área política, social, cultural e econômica; a organização de cursos e treinamentos; a produção de obras audiovisuais e programas de televisão; o patrocínio de exposições, festivais e espetáculos e a formação de arquivos, bancos de dados, videotecas ou bibliotecas de uso público.

Além dessas atividades previstas, a TV comunitária de Brasília passou, a partir do dia 1º de outubro de 2010, a receber apoio financeiro e institucional do Ministério da Cultura, através do Programa Cultura Viva, para desenvolver o projeto ‘TV em Movimento – Escola de Mídia Comunitária’, sendo agora considerada um ‘Pontão de Cultura’³². Com o objetivo de fortalecer a capacidade de comunicação das comunidades, mobilizando os cidadãos a contribuírem com o desenvolvimento local e resolução de seus problemas, o projeto da TV comunitária de Brasília prevê principalmente a capacitação de jovens em situação de vulnerabilidade socioeconômica e membros de associações comunitárias em comunicação social, o fomento da articulação em redes de comunicação social e a criação de um espaço de reflexão teórica e de leitura crítica dos meios de comunicação.

Segundo o diretor presidente da TV Cidade Livre, Carlos Alberto de Almeida³³, a mobilização para criação do canal aconteceu logo depois da aprovação da Lei do Cabo. Ele conta que

No Brasil inteiro, havia mobilizações e inquietações para que a gente criasse os canais. Era uma novidade, mas cheia de limites, muitas restrições, porque você quer criar uma TV comunitária, mas ela está confinada no cabo, que é acessível a pouca gente, o contrário do conceito comunitário. Você não alcança o público de baixa renda, para discutir as questões comunitárias. Mas, se é isso que dá para fazer, vamos entrar lá, com uma dinâmica e abrir o debate, inclusive sobre a própria limitação da TV comunitária. Nós fazemos isso publicamente. E, naquela época, nós buscamos os sindicatos e federações. Lembro que a primeira reunião foi na Federação Nacional dos Jornalistas. Era lá que a gente se reunia. E tinha todos os sindicatos, incluindo dos bancários, dos professores e OAB do Distrito Federal. Eram 27 entidades, dentre elas sindicato de jornalistas e de radialistas e movimentos de mídia (ALMEIDA, 2010).

³² Os Pontões de Cultura foram criados pelo Ministério da Cultura para articular a rede de Pontos de Cultura, que são entidades que desenvolvem ações de impacto sociocultural em suas comunidades. Um Pontão de Cultura também viabiliza a capacitação de produtores, gestores e artistas, além de fomentar o capital social da cultura brasileira.

³³ Entrevista realizada no dia 13 de outubro de 2010.

Carlos Alberto de Almeida explica que, no final da década de 1990, não havia estrutura nem condições financeiras de comprar fibra ótica para transmitir o sinal até a operadora de TV a cabo. Mas como a intenção era usar o espaço garantido em lei, foi criada a Associação das Entidades Usuárias do Canal Comunitário de Brasília e exigido, por parte da operadora, que disponibilizasse o canal, mesmo que fosse para transmissão de duas horas de programação diária, exibindo conteúdo de fitas cassetes, que eram levadas pessoalmente na sede da operadora.

Não tínhamos, naquela época, condição de comprar uma fibra ótica e levar a fibra ótica de algum local para o operador, porque eles disponibilizam o canal, mas você tinha que levar o sinal para lá. A fibra ótica é caríssima. O que fizemos então? Conseguimos levar a fita lá na NET e eles passavam. Aí começamos com duas horas de programação por dia e o resto era só o selo da TV comunitária. Depois conseguimos, com o apoio dessas entidades (usuárias do canal), fazer a ligação da NET para o Sindicato dos Jornalistas. A nossa ideia original era instalar a TV no Sindicato dos Bancários, mas era muito longe, lá no final da Asa Sul, para levar até a NET, que fica no Setor Gráfico. Então tem que pagar esses quilômetros todos de fibra ótica, que é caríssimo. Aí nós instalamos a TV no Sindicato de Jornalistas, que está a 900 metros da NET e passamos a fibra ótica por debaixo do solo. Fizemos uma ligação subterrânea. Quando nós conseguimos fazer isso, passamos a fazer as primeiras transmissões, inclusive ao vivo. Nessa época, nós tínhamos uma câmera e, às vezes, conseguíamos duas câmeras emprestadas. Aí nós fizemos alguns debates, alguns programas de entrevistas, começamos a passar documentários, a receber doações de documentários, pois nós pedíamos às pessoas que mandassem. Mas sempre foi uma luta tremenda, porque movimento sindical e as forças progressistas têm consciência do problema da ditadura midiática no Brasil, mas não se empenham muito para fazer algo diferente. E quando há uma oportunidade, por exemplo, de fortalecer a TV comunitária, eles apóiam, mas é um apoio eventual. São raros os sindicatos que têm uma programação. Normalmente eles entram, ficam um tempo e depois somem. Levamos a trancos e barrancos, mas hoje estamos 24 horas no ar (ALMEIDA, 2010).

Atualmente, a sede da TV Cidade Livre fica próximo à operadora NET, para onde é levado um cabo de um quilômetro de fibra ótica, como explica o coordenador de Produção e Operador de Vídeo da TV Cidade Livre, Diego Augusto Alves Castro³⁴:

Hoje estamos em um espaço próximo à empresa NET, porque levamos, da nossa sede até a NET, um cabo de um quilômetro de fibra ótica. Hoje temos mil metros de cabo da NET até aqui. Tivemos que cortar pista para levar esse cabo por debaixo da terra até que ele chegasse à NET. Tivemos vários problemas nessa mudança. Em vários momentos, o cabo foi rompido. Como aqui é uma área de gráficas, os caminhões que transportam papel passavam e rompiam o cabo. Então tínhamos que correr para fazer a cola do cabo. Na última vez, não foi possível fazer isso porque esticou tanto o cabo que não dava para colar. Tivemos que trazer outro cabo novamente, de São Paulo, fazer tudo novamente, para colocar no ar. Ficamos uns 20 dias fora do ar por conta desse problema. Levamos nosso sinal por fibra ótica até a

³⁴ Entrevista realizada em 8 de outubro de 2010.

NET. De lá, a NET retransmite para as casas em tempo real. O que a gente vai gerando aqui, eles vão transmitindo em tempo real (CASTRO, 2010).

Ao narrar o histórico da TV Cidade Livre, o diretor de Produção, Programação e Técnica da emissora, Iraê Sassi³⁵, confirmou haver problemas financeiros e dificuldades de alcance do público de baixa renda à programação do canal comunitário:

Naquele período, estava numa situação bem precária, do ponto de vista financeiro. Era uma salinha no canto do sindicato dos jornalistas, não tinha meios nenhum e graças ao heroísmo de Paulo (Miranda) e a persistência do Beto (Almeida), ela se mantinha no ar. Naquele tempo, ninguém entendia ao certo para que servia uma TV Comunitária. Na verdade, até hoje não se entende muito. A Constituição democrática deu o direito à existência de um canal, mas, ao mesmo tempo, violentou a democracia ao obrigar a transmissão e disse que a TV comunitária não teria uma frequência aberta, mas seria transmitida pela TV a cabo, numa época em que não se tinha nem um por cento da população com acesso ao cabo. Então só os pagantes da NET hoje podem ver TV comunitária, que é uma contradição absoluta (SASSI, 2010).

Esse não entendimento da sociedade em relação ao canal comunitário, citado por Iraê Sassi, pode ser comprovado no depoimento de Diego Castro, que trabalha na TV desde 2005, tendo iniciado suas atividades na função de serviços gerais e *office boy*, passando a auxiliar na produção de programas e a se interessar pela atividade, chegando a cursar faculdade e a se formar em Jornalismo:

Eu não tinha nenhuma ideia do que era uma TV comunitária até começar a trabalhar em uma. Tanto que eu era meio cético. Eu ficava pensando como funcionava, dentro daquele espaço, uma televisão, uma emissora. Eu via todo equipamento, mas não acredita que, numa estrutura tão mínima, tão precária, se pudesse fazer televisão (CASTRO, 2010).

De acordo com Iraê Sassi, o fato de fazer televisão em uma estrutura mínima é prova de resistência da sociedade civil no sentido de produzir a própria informação. Ele afirma que, nos casos em que os canais comunitários foram ocupados por forças vinculadas ao mercado e à política local, eles perderam sua função social, tornando-se uma frequência de disputa do mercado empresarial, político ou religioso, desvirtuando a natureza da ideia do

³⁵ Entrevista realizada no dia 6 de outubro de 2010.

canal comunitário, mas nos casos em que a utilidade pública, a cultura e a informação sobre as militâncias sociais falam se sobressaem, a TV comunitária é expressão de resistência cultural. Sassi diz que

Se existe uma resistência cultural capaz de manter o canal comunitário, ele tem seu valor, independente do alcance em termos de público atingido. Independentemente disso, são canais que transmitem cultura, para construir história e esse acervo que reconstrói parte da história da mídia no Brasil. Tem também o aspecto formador, cria uma espécie de jornalismo não vinculado a interesses comerciais ou políticos exclusivos, individuais ou particulares, mas sim uma mídia de interesse público. Podia ser mais valorizada a questão da valorização cultural e o básico seria chegar à localidade. A TV comunitária de Brasília deveria estar disponível a todo Distrito Federal, sem pagar. É um espaço de liberdade importante que o legislador proibiu (SASSI, 2010).

A programação do canal comunitário é destoante do quadro convencional da TV comercial aberta ou fechada. A TV Cidade Livre, segundo Carlos Alberto de Almeida, abre espaço para temas que não são tratados em outros canais de TV a cabo.

Nós debatemos qualquer negócio. Quando teve o massacre da Novacap, aqui no Distrito Federal, nós começamos a passar o documentário do tiroteio com a tropa do Batalhão de Operações Especiais do Choque, que resultou na morte de dois operários da Novacap. Passávamos o vídeo e fazíamos debate sobre isso. Quando teve a repressão ao Galinho da Madrugada, nós gravamos tudo, 50 minutos de gravação. Ali no meio, nosso companheiro Paulo Miranda apanhou, levou empurrão, mas gravou e passou na TV, debatendo. Também fizemos editorial. Quando vieram as grandes manifestações do MST aqui em Brasília, nós gravávamos e colocávamos no ar. Então todos esses discursos dos dirigentes lutadores populares que nunca saem na mídia, no caso da TV comunitária, sai na íntegra. Além disso, eles podiam ser entrevistados, falar, sem nenhum tipo de limitação. Nós passamos também uma série de documentários que nunca foram ao ar na mídia comercial. Dessa forma, achamos que contribuímos para a cidadania, até porque a gente pede que as pessoas e as entidades ajudem a formatar essa programação. Nós estamos sempre abertos a sugestões. Muitas vezes, os sindicatos promovem debates e pedem para a gente gravar. A gente grava e oferece um ângulo totalmente diverso daquele da TV comercial, porque nós achamos que é uma ditadura midiática (ALMEIDA, 2010).

Carlos Alberto de Almeida acrescenta:

Nós seríamos uma espécie de patinho feio, mas que faz coisas que eles não fazem. Vou te dar alguns exemplos: quando teve a tentativa de golpe de Estado contra o Evo Morales, nós transmitimos ao vivo e depois, quando teve eleições na Bolívia, e toda mídia brasileira de direita conservadora queria que o Evo fosse derrotado e eles transmitiam uma série de mentiras em relação ao Evo Morales, que ele era ligado ao narcotráfico, nós transmitimos Telesur e informamos coisas que eles não sabiam, para ouvir o povo da Bolívia, os índios da Bolívia. Aqui nós temos os índios, camponeses, o MST, os empresários nacionalistas patriotas, os pensadores intelectuais, os músicos e artistas que não têm espaço na mídia comercial. Na TV comunitária, eles têm. Então isso é um papel muito especial, muito nobre e precioso que nós cumprimos. Lamentavelmente, nós ainda não temos a audiência que gostaríamos de ter nem os recursos financeiros, técnicos e humanos para fazer uma proposta de fazer uma programação com recursos tecnológicos do mais alto nível.

Então nosso diferencial é o conteúdo, que não depende de ter dinheiro, depende da inteligência, cultura, outro olhar, outro ângulo, outra visão sobre o que é televisão, sobre a política de comunicação e aí nós cumprimos um papel que eles não cumprem (ALMEIDA, 2010).

Os gastos anuais com infraestrutura (energia, água, telefone) e pagamento dos quatro funcionários colaboradores da TV Cidade Livre variam entre R\$ 170 mil e R\$ 200 mil. A emissora consegue subsídios por meio da prestação de serviços. Há uma obrigação estatutária para que as entidades usuárias do canal contribuam financeiramente, mas ela dificilmente é cumprida. Os canais pedem a essas organizações que paguem pelo tempo de transmissão dos programas e, procuram, junto aos entes públicos, algum tipo de mídia a pagamento para sobreviver. Segundo o diretor administrativo e financeiro da emissora, Paulo Miranda, os recursos da TV Cidade Livre são oriundos dos programas:

Sociedade Teosófica/União Planetária: R\$ 2 mil, Rede Mundial/TV LBV: R\$ 3 mil, Sindicato dos Urbanitários (STIU): R\$ 300, Sindicato dos Economistas: R\$ 100, Associação dos Engenheiros da Petrobras (AEPET): R\$ 200, Programa o Servidor: R\$ 500, Programa Agitando com Júlio Jardim: R\$ 1.259, Programa Via Brasília: R\$ 1.250 e Mídia do Momento + Feliz: R\$ 5 mil. Entre dezembro de 2009 e maio de 2010, a TV comunitária recebeu R\$ 50 por cada mídia da Secretaria de Comunicação da Presidência da República, originando uma receita bruta de cerca de R\$ 20 mil (MIRANDA, 2010).

Os programas gratuitos da grade da TV Cidade Livre são: Espaço Sindical, Extra Campo, Latinidades, SOS Imprensa, Rruído, Comunicação em Debate, Café com Política, TV Tática e Conta Corrente. Também são transmitidos gratuitamente jogos de basquete de times da cidade e de universidades particulares. O canal comunitário de Brasília seria um misto de veículo produtor e provedor. Além de produzir programas próprios, veicula produção de entidades civis. O conteúdo produzido pelo próprio canal equivale a um período entre uma e duas horas de programação por dia e os conteúdos não são editados, sendo os programas transmitidos sem cortes de trechos ou falas dos apresentadores ou entrevistados. A respeito da programação, Diego Castro salienta o seguinte:

Temos produzido, ao vivo, os programas Contra Corrente, Espaço Sindical, Rruído, Latinidades, Extra Campo e Programa do Servidor. Temos no total seis programas gravados aqui ou gravados fora e que trazemos para cá, mas que a equipe tem um vínculo com a TV. Já tivemos 12 programas ao vivo produzidos na TV comunitária. Não sei informar o número de programas das associadas, pois são muitos. Temos vários convênios. Uma das maiores responsabilidades é com a Telesur. De alguma maneira, a comunidade de Brasília fez parte da criação da Telesur. Nossa diretoria participou da idealização da Telesur. Temos convênio com a TV Paraná Educativa. Tínhamos um horário fixo acordado com eles por meio de contrato, mas a vigência do contrato acabou e hoje colocamos esporadicamente. O contrato era para que a gente retransmitisse a programação deles e produzisse material para eles daqui de

Brasília. Era uma troca. Por convênio, temos a LBV, temos TVT (TV dos Trabalhadores), retransmitimos também a TV Estatal Cubana. Temos outros convênios com a TV Câmara e a TV Justiça (CASTRO, 2010).

TABELA 14 – Lista de programas que estão na grade fixa da programação da TV Cidade Livre

PROGRAMA	SINOPSE
Segurança. Com Cidadania	Programa apresentado por Cláudio Avelar, presidente da SINDIPOL/DF, com foco em temas policiais, de segurança pública ou de justiça.
Programa Extra Campo	Mesa redonda apresentada por Vitor Saigg, Danilo Monteiro e Rafael Moura, para discutir o esporte local.
Programa Café na Política	Programa de entrevistas que traz convidados para falarem sobre sua história com a política e discutirem os principais assuntos da semana.
Programa do Servidor	Apresentado por Alfredo Bessow, com o objetivo de discutir, avaliar e repensar a relação entre serviço público e cidadão.
RRRUIDO	Programa que fala sobre a cena musical independente que acontece em Brasília. Os convidados do programa sempre mostram um pouco do seu trabalho ou tocando ao vivo ou mostrando algum clipe/vídeo.
Ceilândia em Foco	O programa é apresentado por Edílson Barbosa, visando divulgar a cidade de Ceilândia (DF), sua gente e suas características.
Roteiro Espiritualista	O programa tem como objetivo apresentar, por meio de entrevista, um panorama das mais diferentes terapêuticas relacionadas à saúde do corpo, da mente e do espírito.
Programa Via Brasília	Programa de entrevistas apresentado pelos jornalistas Guga Calaça e Ana Luiza Mendonça, com o objetivo de registrar eventos políticos, econômicos e sociais da Capital Federal.
O Libertário	Programa apresentado por Magu Carta Branca, que cobre as principais festas que acontecem em Brasília.
Momento Espírita	O programa tem como objetivo apresentar a Doutrina Espírita ao público em geral, entrevistando estudiosos, palestrantes e pessoas de destaque no movimento espírita.

TABELA 15 – Exemplo de programação semanal da TV Cidade Livre: de 29 de setembro a 6 de outubro de 2010

Dia 29/09/2010	
quarta-feira	
7h	Contra Corrente com Marcos Zamura XVIII CNSC
8h	Espaço Sindical Com Nilton Rodrigues SIND LEGIS
9h	TV Rede Mundial/LBV (fixo)
13h	Segurança. Com Cidadania (fixo) Um rio invisível (Itaú Cultural)
13h30	Contra Corrente com Grupo Musical de CUBA
14h	Programa Extra campo reprise (fixo)
15h	Fim do silêncio - Um Documentário de Thereza Jessouroun 1h
19h	Programa Café na Política (fixo)
19h30	Documentário Trilogia do Corpo Segundo um Cidadão Qualquer (Itaú Cultural)
20h	AEPET (fixo)
21h	Movimento + Feliz Telejornal Telesur
22h	Movimento + Feliz União Planetária e Sociedade Teosófica
23h	Movimento + Feliz Documentário 12- Mulheres na Política
23h30	TV Telesur (fixo)
Dia 30/09/2010	
quinta - feira	
7h	Programa do Servidor (fixo)
8h -	Tudo é Brasil Documentário (Itaú Cultural)

9h	TV Rede Mundial/LBV (fixo)
13h	Programa Café na Política Reprise (fixo)
13h30	Trabalho Legal (fixo)
18h	RRRUIDO Reprise (fixo)
18h30	Espaço Sindical Com Mauro Martinelli
19h	Ceilândia em Foco Reprise (Fixo) Campeonato de Tango Buenos Aires, Argentina.
19h30	Roteiro Espiritualista (Fixo)
20h	Segurança. Com cidadania (fixo) República Tiradentes 2005 (O Cinema de Zózimo Bulbul).
20h30	O Corpo na arte contemporânea Brasileira
21h	Movimento + Feliz Telejornal Telesur
22h	Movimento + Feliz União Planetária e Sociedade Teosófica
23h	Movimento + Feliz Programa Via Brasília (fixo)
23h30	TV Telesur (fixo)

Dia 1/10/2010

sexta-feira

7h	Contra Corrente XVIII Com Carlos Zamura
8h	ANAD Educação em Diabetes (fixo)
9h	TV Rede Mundial/LBV (fixo)
13h	A Revolução da Democracia (Documentário Revolução dos Cravos)
14h	Tarde musical (fixo)
15h20	RRRUIDO (fixo)
16h	O Aborto dos outros (Documentário)

17h	Ceilândia em Foco (Fixo) Show Com Leci Brandão
18h	Contra Corrente, com Osvaldo Russo
19h	25 de abril - Outro País (Documentário)
21h	Movimento + Feliz Telejornal Telesur
22h	Movimento + Feliz União Planetária e Sociedade Teosófica
23h	Movimento + Feliz Programa Via Brasília (fixo)

Dia 2/10/2010

sábado

17h	Contra Corrente Com Osvaldo Russo
18h	TV Tática (fixo)
18h30	Segurança. Com Cidadania (fixo) Um rio Invisível
19h	Programa do Servidor (Fixo)
20h	O Libertário (fixo)
20h30	Momento Espírita (fixo)
21h	Movimento + Feliz Agitando com Júlio Jardim (Fixo)
21h30	Programa Via Brasília (fixo)
22h	Movimento + Feliz Telejornal Telesur (fixo)

Dia 3/10/2010

domingo

17h	Contra Corrente, com Osvaldo Rosso
-----	------------------------------------

18h	RRRUIDO (fixo)
19h	Trabalho Legal (fixo)
19h30	Âncoras aos céus - um documentário de Blima Bracher.
20h	Palavras de Paz (fixo)
21h30	Movimento + Feliz Contra Corrente, com Iraê Sassi, sobre Cuba
22h30	Espaço Sindical
23h	Movimento + Feliz Telesur

Dia 4/10/2010

segunda-feira

7h	Programa Café na Política (fixo)
7h30	Campeonato Mundial de Baile de Tango
8h	Agitando com Júlio Jardim (Fixo)
9h	TV Rede Mundial/LBV (fixo)
13h	Ceilândia em Foco (Fixo)
14h	Papo XXI Arte Educação e violência
15h	A Revolta do Buzu Documentário
16h	Filme as Três Marias
18h40	O Poder do Voto Contra Corrente, com Osvaldo Russo
20h	RRRUIDO Reprise (fixo)
20h30	O Poder do Voto
21h	Movimento + Feliz Telejornal Telesur
22h	Movimento + Feliz União Planetária e Sociedade Teosófica

23h	Movimento + Feliz O Libertário (fixo)
23h30	Telesur TV

Dia 5/10/2010

terça-feira

7h	Entre Nós Óculos + documentário Bagaço Com Cortadores de cana
7h30	Palavras de Paz (fixo)
8h	Contra Corrente Com grupo Musical da Venezuela.
8h30	TV Paraná Educativa (Escola de Governo) - fixo
12h	TV Rede Mundial/LBV (fixo)
13h	Agitando com Júlio Jardim (Fixo)
13h30	Programa Via Brasília (fixo)
14h	A história das três Marias + Viagens da Literatura
17h	Papo XXI Editando a Cultura
18h	Tudo é Brasil documentário
19h	Programa do Servidor (Fixo)
20h	Programa Extra Campo ao vivo (fixo)
21h	Movimento + Feliz Telejornal Telesur
22h	Movimento + Feliz União Planetária e Sociedade Teosófica
23h	Movimento + Feliz ANAD Educação em Diabetes (fixo)
23h30	TV Telesur (fixo)

Dia 6/10/2010	
quarta-feira	
7h	Abolição os Principais Trabalhos o Cinema de Zózimo Bulbul
9h	TV Rede Mundial/LBV (fixo)
13h	Segurança. Com Cidadania (fixo) Contra Corrente Com Ruth, Marco e Beto XVIII CNSC.
14h	Programa Extra campo reprise (fixo)
15h	Fim do silêncio - Um Documentário de Thereza Jessouroun 1h
19h	Programa Café na Política (fixo)
19h30	Trabalho Legal
20h	AEPET (fixo)
21h	Movimento + Feliz Telejornal Telesur
22h	Movimento + Feliz União Planetária e Sociedade Teosófica
23h	Movimento + Feliz Documentário 12- Mulheres na Política
23h30	TV Telesur (fixo)

CONCLUSÃO

A esfera pública é um dos espaços fundamentais para a consolidação de práticas democráticas e transformação social, sendo os canais comunitários de televisão mecanismos de apoio à democracia participativa, dando visibilidade aos debates de diversidade cultural e às reivindicações de grupos sociais que compartilham o interesse comum e a responsabilidade de utilizar o espaço televisivo como garantia do direito humano à comunicação. O espaço ocupado pelos canais comunitários de TV é regido por uma lógica cívica, de garantia do direito ao espaço legalmente adquirido pela sociedade civil na televisão a cabo, contrariando a estrutura de mercado da televisão segmentada e produzindo informação enquanto sentido, não como mercadoria.

O sistema de cabodifusão, nos Estados Unidos, já chamava a atenção das grandes companhias de radiodifusão desde o seu surgimento, no final dos anos 1940, pois permitia ofertar maior número de canais com maior qualidade de transmissão e obter lucros com a aquisição, instalação, operação e manutenção das redes. No Brasil, o interesse pela tecnologia da cabodifusão passou a existir na primeira metade dos anos 1970, quando o serviço estava deixando de ter o caráter experimental. Na segunda metade dos anos 1970, aumentaram as operações de distribuição de sinais de TV por redes de cabo no país, assim como o clamor pelo debate público sobre o uso social dessa nova tecnologia.

O processo de regulamentação da cabodifusão foi polêmico, pois setores da sociedade civil, como as universidades, defenderam que o serviço não fosse regido por um modelo privado-comercial, como o da TV aberta. A primeira proposta de regulamentação do setor no Brasil surgiu em 1974, por parte do Governo Federal, que, articulado com os interesses de empresários, defendeu que a cabodifusão seria unidirecional, servindo apenas para reduzir problemas de recepção e permitir produção local e regional, sem necessidade de investimento público. O Ministério das Comunicações acabou suspendendo a minuta de Decreto e deixando que o Congresso Nacional incluísse a TV a cabo no anteprojeto de Lei de Telecomunicações.

A regulamentação da TV a cabo só começou a ganhar forma definitiva nos anos 1990, mas as empresas que retransmitiam sinais do satélite através de redes de cabo já tinham, através da Portaria 43, de 21 de junho de 1988, do Governo Federal, conseguido autorização da Embratel para regularizar o funcionamento. Isso aconteceu depois que o Serviço Especial

de Televisão por Assinatura foi regulamentado e classificado como serviço de telecomunicações, sendo destinado à distribuição de sons e imagens a assinantes, por sinais codificados, abrangendo também o sistema de transmissão de sinais via satélite, da geradora para a antena parabólica convencional. Em 1989, o Ministério das Comunicações também regulamentou o serviço de Distribuição de Sinais de Televisão por Meios Físicos (DISTV), mas sem recomendar nenhum tipo de parâmetro técnico para a prestação do serviço nem regras para o processo de outorgas.

Apesar dessas duas Portarias, faltavam normatizações detalhadas para a gestão do serviço e os operadores reclamavam da impossibilidade de produzir programação própria e da dificuldade de conseguir autorização de redes de televisão aberta para retransmissão dos sinais. Em 1991, uma nova Portaria foi publicada pelo Governo Federal para regulamentar novamente a DISTV, desta vez com o nome de 'Serviço Especial de TV a cabo', um novo serviço de telecomunicações para distribuição de sinais de TV e cujas redes poderiam ser usadas para serviços de telefonia.

Dentre os desdobramentos paralelos da normatização da TV a cabo esteve a atuação dos movimentos sociais, que reivindicaram que a regulamentação da TV a cabo não fosse feita por meio de Portarias ou Decretos do Poder Executivo, mas sim por Lei. Foi então que a Câmara dos Deputados foi mobilizada, criando o Projeto de Lei nº 2.120, apresentado ao Congresso Nacional em novembro de 1991. A iniciativa contou com um importante processo de interlocução entre a sociedade política e a sociedade civil, pois apesar de as operadoras de cabo continuarem explorando os serviços de DISTV, a TV a cabo continuava sem regulamento próprio, o que só se concretizou em 1995, com a criação da Lei 8.977.

A Lei que dispõe sobre o serviço de TV a cabo o define como serviço de telecomunicações, consistindo na distribuição de sinais de vídeo e áudio a assinantes, por meios físicos. Tendo seu desenvolvimento orientado pelas noções de rede única, rede pública, participação da sociedade, operação privada e coexistência das redes privadas e das concessionárias de telecomunicações, o serviço de TV a cabo é destinado, conforme a lei, a promover a cultura universal e nacional, a diversidade de fontes de informação, o lazer e o entretenimento, a pluralidade política e o desenvolvimento social e econômico do país, sem impedir ou dificultar a livre competição.

Apesar de as quatro modalidades de TV segmentada serem consideradas serviços de telecomunicações, a regulamentação de cada uma delas ocorreu com base na tecnologia,

existindo assim diferentes decretos, leis e portarias que tratam do assunto. No caso da TV a cabo, tal serviço obedece aos preceitos da Lei 8.977/95, da Lei Geral de Telecomunicações (LGT), do Decreto (2.206/97) que regulamenta o serviço e da Portaria (256/97) que normatiza o serviço, observando-se que, antes da LGT, havia portaria que planejava a implantação dos serviços de TV a cabo e de MMDS. Essas diferenças na regulamentação das modalidades de TV paga interferem na captação de recursos. No que diz respeito à TV a cabo, há restrição de capital estrangeiro em até 49% e do ingresso de concessionárias de telecomunicações no mercado, podendo entrar no negócio somente se as operadoras de cabo manifestarem desinteresse no setor. É por isso que foi criado um projeto de lei para tentar harmonizar a Lei do cabo e os padrões regulatórios da LGT.

Foi com a Lei 8.977/95 que cada operadora de TV a cabo passou a disponibilizar (além de canais de livre programação da operadora e destinados à prestação eventual e permanente de serviços) espaço para transmissão de um canal comunitário e outros sete canais de utilização gratuita: um legislativo municipal/estadual, um reservado para a Câmara dos Deputados, um para o Senado Federal, um universitário, um educativo-cultural, um reservado ao Supremo Tribunal Federal e mais um de uso do Poder Executivo Federal. Com operacionalização garantida pela Lei do cabo e gerenciados por associações de usuários regidas por estatuto e regimento próprio, os canais comunitários da TV a cabo são instituições autônomas da sociedade civil, formados por entidades não governamentais, sem fins lucrativos, que possuem uma audiência ampla e heterogênea.

Os canais comunitários de TV a cabo poderiam estar inseridos no sistema de radiodifusão público não-estatal que opera sem intenção de lucro. Eles não estão orientados por critérios mercadológicos, contemplam produção regional e têm suas diretrizes de gestão e programação atribuídas a uma associação formada por entidades representativas da sociedade. Apesar de serem geridos por estatutos e regimentos próprios, os canais comunitários viabilizam a participação do cidadão na grade de programação.

Os canais comunitários não disputam os lucros do mercado convergente de televisão por assinatura, que fatura anualmente mais de R\$ 10 bilhões, em um cenário de oligopolização e sinergia entre as empresas que prestam serviços de radiodifusão e telecomunicações. Pode-se afirmar que os canais comunitários estariam exercendo um papel de “complementaridade marginal” no mercado de TV a cabo. Eles entram em conflito com o interesse comercial das operadoras de TV a cabo, por não atingirem grandes audiências e não

darem retorno financeiro, com o aumento do número de assinantes. Entretanto, é importante destacar que o canal comunitário, ao constituir o pacote de canais da operadora, direcionado a audiências fragmentadas, segue a lógica da diferenciação e da segmentação própria da lógica econômica da TV paga.

No que diz respeito ao papel ideológico da informação na Indústria Cultural, o canal comunitário cumpre, a função propaganda, por atender às necessidades de propaganda institucional das entidades usuárias, e a função programa, pois, dada a sua própria existência enquanto sistema, transmite a ideia de que o cidadão tem direito de acesso aos meios de comunicação, de que o público não apenas é consumidor de cultura, mas sujeito de um processo que garante conteúdo local.

Observa-se que, diferentemente do que ocorre no mercado de TV a cabo, os canais comunitários não têm, em sua estrutura, a figura de um distribuidor que invista na compra e venda de conteúdo visando ao lucro. Os canais comunitários podem assumir o papel de gerador, produzindo conteúdo audiovisual e enviando-o para a operadora de TV cabo ou a figura de retransmissor, quando o conteúdo audiovisual é produzido por terceiros, enviado para o canal e distribuído ao público através da operadora, ou quando o produto audiovisual de canais nacionais e internacionais é recebido pelo canal comunitário por meio de satélite e retransmitido diretamente para a operadora de TV a cabo. Em seus três modelos econômicos, os canais comunitários assumem o papel de programador.

Por meio de questionários aplicados junto a 23 canais comunitários de TV a cabo no Brasil, foi possível apresentar, neste trabalho, um panorama da atual estrutura de funcionamento, gestão e financiamento desses canais. Dos canais comunitários que responderam ao questionário, a maioria está localizada na região Sudeste do país (65%), integra a Associação Brasileira de Canais Comunitários – ABCCOM (91%); é carregada pela operadora de TV a cabo NET (70%) e tem, em sua programação, mais de duas horas de conteúdo produzido pelo próprio canal (57%), diferentemente da fase experimental, em que não havia estúdios de produção na sede dos canais e a programação era preenchida com vídeos preservados por acervos das entidades filiadas.

A pesquisa mostrou também que a maioria dos canais foi criada logo depois da regulamentação da TV a cabo e a segunda maior parcela de canais surgiu entre 2003 e 2005, período em que o mercado de TV a cabo estava sendo reestruturado e quando já tinham sido criadas associações nacional e regionais de canais comunitários. Dos canais que responderam

ao questionário, 31% foram criados entre os anos de 1997 e 1999; 13% entre os anos de 2000 e 2002; 26% entre 2003 e 2005; 17% no período entre 2006 e 2008 e outros 13% dos canais entrevistados surgiram em 2009. Quanto à atualização dos debates internos no canal, a maioria das assembleias (40%) foi feita no segundo semestre de 2010.

Acerca do sistema de transmissão de imagens, 48% dos canais comunitários entrevistados trabalham com o sistema analógico e 52% utilizam os sistemas analógico e digital. No que diz respeito às fontes de financiamento, todos os canais entrevistados possuem, no mínimo, duas fontes de financiamento. Mais da metade (61%) dos canais entrevistados recebem doações e apoio cultural da comunidade; 43% dos canais recebem recursos orçamentários públicos; 43% deles recebem orçamento da organização gestora; 30% contam com apoio de sindicatos e associações trabalhistas; 26% recebem apoio da igreja; 30% recebem publicidade; 17% recebem apoio cultural para veiculação de programas terceirizados ou independentes; 13% recebem mídia ou publicidade institucional do governo brasileiro; 4% contam com verba oriunda de mensalidade de carteiras de entidades filiadas; 4% recebem verba de sessões da Câmara Municipal de Vereadores e 4% afirmaram receber recursos oriundos da venda de programas independentes para emissoras abertas locais.

A grande diversificação de fontes de financiamento dá-se porque os canais comunitários sofrem com a falta de recursos financeiros e os conseqüentes entraves na compra de equipamento para produção de conteúdo. A lei de TV do Cabo assegura a gratuidade do espaço para veiculação de canais comunitários, mas não prevê nenhum mecanismo de financiamento para instalação e funcionamento. Quanto aos custos anuais de infraestrutura (energia, água, telefone) e pagamento de funcionários, os canais gastam entre R\$ 10 mil e R\$ 200 mil anualmente, sendo que 65% responderam que os recursos captados não são suficientes para suprir as despesas do canal.

Esses problemas de sustentação financeira podem ser atenuados quando se concretizarem definitivamente as demandas das TV comunitárias, que aprovaram, na 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), realizada em 2009, em Brasília, algumas propostas inerentes ao funcionamento, como a revogação imediata, pela ANATEL, da norma que proíbe as TV comunitárias de veicularem mídias institucionais; a permissão legal da veiculação de publicidade institucional nas TV comunitárias e a garantia de espaço na TV aberta para os canais de acesso público a cabo.

REFERÊNCIAS

ACESP. **Informações sobre canais comunitários de São Paulo.** Disponível em: <<http://www.acesptv.com.br/>>. Acesso em: 23 out. 2010.

ADORNO, Theodor W. e HORKHEIMER, Max. **A Indústria Cultural: o esclarecimento como mistificação das massas.** In: *Dialética do Esclarecimento: fragmentos filosóficos.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

ALVAREZ, Sonia; DAGNINO Evelina e ESCOBAR Arturo (orgs.). **Cultura e Política nos Movimentos Sociais latino-americanos:** Novas Leituras. Belo Horizonte: ED. UFMG, 2000.

BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade:** a busca por segurança no mundo atual. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2003

BENEVENUTO, Álvaro. **Comunitário: Um peixe vivo, mas fora da rede.** In: BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. *Rede Globo – 40 anos de poder e hegemonia.* São Paulo: Paulus, 2005.

BENEVENUTO, Álvaro. **Canais Comunitários se espalham e criam entidade nacional.** Benevenuto. In: *Conexão – Comunicação e Cultura.* UCS. v.4, n.7. Caxias do Sul, jan/jun, 2005. p. 121-134.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. **Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?** São Paulo: Paulus, 2007.

_____. **Rede Globo – 40 anos de poder e hegemonia.** São Paulo: Paulus, 2005.

_____. **Mercado Brasileiro de Televisão.** 2ª ed. São Paulo/Aracaju: Educ / Editora UFS, 2004.

_____. **Da derivação à regulação: para uma abordagem da Indústria Cultural.** In: *Revista de Economía Política de las Tecnologías de La Información y Comunicación,* Vol V, n. 3, sep/dic. 2003. Disponível em: <www.eptic.com.br>. Acesso em: 20 out. 2010.

_____. **Indústria Cultural, informação e capitalismo.** São Paulo: Huritec/Polis, 2000.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira e BRITTOS, Valério Cruz. **A televisão brasileira na era digital: exclusão, esfera pública e movimentos estruturantes.** São Paulo: Paulus, 2007.

BRITTOS, Valério Cruz. **Recepção e TV a cabo: a força da cultura local**. 2ª ed. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 2001.

_____. **A oligopolização do mercado brasileiro de televisão por assinatura**. In: Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação - INTERCOM, 22. Anais. Rio de Janeiro, 1999.

BUBER, Martin. **Sobre Comunidade**. São Paulo: Perspectiva, 2008.

CABRAL, Eula Dantas Taveira. **A grande mídia diante do local e do comunitário**. In: BRITTOS, Valério Cruz; CABRAL, Adilson (orgs.). Economia Política da Comunicação: interfaces brasileiras. Rio de Janeiro: E-papers, 2008.

CARTA DE BRASÍLIA II. **II Fórum Nacional de TVs Públicas**, 2009. Disponível em: <<http://abccomorg1.webnode.com/cartas-de-brasilia/>>. Acesso em: 15 set. 2010.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

FRENAVATEC. **Mapeamento das TV comunitárias**. Disponível em: <<http://maps.google.com.br/maps/ms?ie=UTF8&hl=ptBR&msa=0&msid=116755062044532038175.00048794d85b23aa2fe75&z=4>>. Acesso em: 08 de out. 2010.

GOMES, Daniel Augusto Vila-Nova. **A noção de serviços público de (tele)comunicações a partir da ótica dos administrados-administradores: A Lei nº 9.612/1998 e contribuições da cidadania nas políticas públicas destinadas às rádios comunitárias**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito - Universidade de Brasília. Brasília, 2007.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. 3ª ed. Vol. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

HAJE, Lara. **Comunicação, Esfera Pública e Poder**. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos (orgs.). Políticas de Comunicação: buscas teóricas e práticas. São Paulo: Paulus, 2007.

HERZ, Daniel. **Introdução de novas tecnologias de comunicação no Brasil: tentativas de implantação do serviço de cabodifusão, um estudo de caso**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Comunicação - Universidade de Brasília. Brasília, 1983.

_____. **Proposta para a regulamentação do MMDS: estatuto público, complementaridade e competitividade**. Texto apresentado no XVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, da Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. Aracaju: INTERCOM, 1995, mimeo.

JAMBEIRO, Othon. **A reconfiguração do ambiente regulador das comunicações na sociedade da informação**. In RAMOS, Murilo César, SANTOS, Suzy dos (orgs.). Políticas de Comunicação: buscas teóricas e práticas. São Paulo: Paulus, 2007.

_____. **A TV no Brasil do século XX**. Salvador: Edufba, 2002.

_____. **Regulando a TV**. Salvador: EDUFBA, 2000.

LEAL, Sayonara. **Rádios Comunitárias no Brasil e na França: democracia e esfera pública**. São Cristóvão: Editora UFS, 2009.

_____. **Rádiodifusão comunitária no Brasil: desafios e perspectivas para as políticas públicas**. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos. Políticas de Comunicação: buscas teóricas e práticas. São Paulo: Paulus, 2007.

LOPES, Ivonete da Silva. **TVs Educativas catarinenses: relações entre política, mercado e sociedade civil**. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal Fluminense. Niterói, RJ, 2010.

MIRANDA, Paulo; MACIEL, Evelin. **Rede Nacional de Canais Comunitários na TV a cabo**. Brasília: FENAJ, 1997. Disponível em: <<http://www.tvcomunitariadf.com.br>>. Acesso em: 10 set. 2010.

NASCIMENTO, Iracema Santos do. **A democratização como ela é: a experiência do Canal Comunitário a Cabo de Porto Alegre**. Dissertação de Mestrado. ECA-USP. São Paulo, 2001.

PERUZZO, Cicilia. **Direito à Comunicação Comunitária, Participação Popular e Cidadania**. In OLIVEIRA, Maria José da Costa. Comunicação Pública. Campinas, São Paulo: Editora Alínea, 2004.

_____. **Mídia Local e suas Interfaces com a Mídia Comunitária**. XXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – BH/MG, 2003.

_____. **Comunicação nos movimentos populares**. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. **Participação das Rádios Comunitárias no Brasil**. XXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – Recife/PE, 1998.

PERUZZO, Cicilia; COGO, Denise; KAPLÚN, Gabriel. **Comunicação e Movimentos Populares: quais redes?** São Leopoldo: Editora Unisinos, 2002.

PIERANTI, Octavio Penna. **Regulação da comunicação de massa: novas perspectivas teóricas e redefinições conceituais para o contexto brasileiro**. Tese de Doutorado. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas - Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2009.

POSSEBON, Samuel. **TV por assinatura: 20 anos de evolução**. São Paulo: Save Produção, 2009.

_____. **O mercado de comunicações – um retrato até 2006**. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos. Políticas de Comunicação: buscas teóricas e práticas. São Paulo: Paulus, 2007.

RAMOS, Murilo César. **Às margens da estrada do futuro: comunicações, políticas e**

tecnologia. Brasília: Coleção FAC – Editorial Eletrônica, 2000.

_____. **Políticas Públicas de Comunicações: a crise de paradigmas revisitada.** In LOPES, Maria Immacolata Vassalo e BUONANNO, Milly. Comunicação no Plural: estudos de comunicação no Brasil e na Itália. Trabalhos apresentados no I Colóquio Brasil-Itália de Ciências da Comunicação. São Paulo: Intercom/EDUC, 2000.

RAMOS, Murilo César; BAYMA, Israel; LUZ, Dioclécio. **Por políticas democráticas de Comunicação.** Adaptação de texto original apresentado como ideário à reconstrução do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, 2001.

RAMOS, Murilo César; MARTINS, Marcus. **A TV por Assinatura no Brasil: conceito, origens, análise e perspectivas.** In: Tendências XXI, p. 105-123. Lisboa: Associação Portuguesa para o Desenvolvimento das Comunicações. Ano I, nº 1. Março de 1996.

RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos (orgs.). **Políticas de Comunicação: buscas teóricas e práticas.** São Paulo: Paulus, 2007.

SANTOS, Verlane Aragão. **A firma-rede e as novas configurações do trabalho nas telecomunicações brasileiras.** São Cristóvão: Editora UFS, 2008.

SARDINHA, Ruy. **Por uma comunicação popular e alternativa no contexto da EPC.** In BOLAÑO, César. Comunicação e a Crítica da Economia Política: perspectivas teóricas e epistemológicas. São Cristóvão: Editora UFS, 2008.

TELLES, Vera da Silva. **Sociedade civil e a construção de espaços públicos.** In DAGNINO, Evelina. Os anos 90; política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

TORRES, Rodrigo Murtinho de Martinez. **O mercado de TV por assinatura no Brasil: crise e reestruturação diante da convergência tecnológica.** Dissertação de Mestrado em Comunicação. Universidade Federal Fluminense - Centro de Estudos Gerais. Niterói, 2005.

VALENTE, Jonas. **TV Pública no Brasil.** Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Comunicação - Universidade de Brasília. Brasília, 2009.

WILLIAMS, Raymond. **Cultura.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 5371, de 2005.

BRASIL. Decreto nº 2196, de 1997.

BRASIL. Decreto nº 95744, de 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 08, de 1995.

BRASIL. Lei nº 11652, de 2008.

BRASIL. Lei nº 9612, de 1998.

BRASIL. Lei nº 9472, de 1997.

BRASIL. Lei nº 2597, de 1995.

BRASIL. Lei nº 8977, de 1995.

BRASIL. Portaria nº 250, de 1989.

BRASIL. Projeto de Lei nº 116, de 2010.

BRASIL. Projeto de Lei nº 29, de 2007.

BRASIL. Projeto de Lei nº 2120, de 1991.