

# ELEMENTOS PARA A FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE IMPLANTAÇÃO DA CABODIFUSÃO NO BRASIL

É muito mais do que um debate sobre televisão, tecnologia ou telecomunicações. Está em jogo a infra-estrutura da *sociedade da informação*, novas bases para a produção da cultura e da institucionalidade, assim como extraordinárias possibilidades econômicas e políticas. Não é menor o alcance do debate da Cabodifusão e das decisões estratégicas e inadiáveis que terão de ser tomadas.

Como subsídio para o debate de uma legislação de Cabodifusão, em desenvolvimento na Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados, a Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ) tem a satisfação de apresentar as seguintes propostas, entre as quais destacam-se os conceitos de **rede pública**, **rede única** e **com fibra ótica** e de **participação da sociedade** no processo de implantação:

## 1. REDE PÚBLICA

O sistema de Cabodifusão constituirá as "estradas eletrônicas" do século XXI, a infra-estrutura básica da "sociedade da informação". A evolução tecnológica contemporânea aponta para a Cabodifusão como uma base de integração dos serviços de telecomunicações. As redes de Cabodifusão, em todo o mundo, antecipam o conceito das **Redes Digitais de Serviços Integrados (RDSI)**.

Por isso, devido à importância estratégica da Cabodifusão para o país - do ponto de vista cultural, político e econômico - este serviço é declarado como **objeto de interesse público** sendo, portanto, **sujeito a políticas públicas**.

Ser objeto de políticas públicas significa que os serviços de Cabodifusão, ainda que implementados comercialmente pelo setor privado, estarão sujeitos à regulação pelo Estado, com o acompanhamento e a participação da sociedade civil, através de instâncias e procedimentos democráticos de participação.

Caracterizar a rede dos serviços de Cabodifusão como **Pública**, portanto, não a torna sinônimo de estatal.

Trata-se da formulação de um modelo que recusa uma supremacia estatal ou privada sobre o sistema. Esse modelo deverá prever uma responsabilidade **tripartite** entre o Estado, o setor privado e os setores organizados da sociedade.

Sujeitar o desenvolvimento do sistema de Cabodifusão a uma ampla ingerência do **Público** - em todas as suas dimensões, Estatal, privada, sociedade civil - é condição para que sua abordagem se desenvolva com uma visão de conjunto, superando-se iniciativas particulares e fragmentadas.

Considera-se que a possibilidade de viabilização imediata do serviço de Cabodifusão depende da capacidade empreendedora, do dinamismo e do capital do setor privado. Mas também depende do grau de sujeição das empresas estatais de telecomunicações ao interesse público.

A mediação do mercado, no processo de desenvolvimento da Cabodifusão, desse modo, não pode esconder que o serviço, ainda que implementado pelo setor privado e contando com a ação integradora das estatais de telecomunicações, constitui-se fundamentalmente com os **recursos gerados pelos usuários**. Dar sentido estratégico a esse processo econômico é condição para sua universalização e realização de objetivos contidos num projeto nacional digno do termo.

## 2. REDE ÚNICA

O Brasil está pelo menos vinte anos atrasado na implantação das redes de Cabodifusão. Este atraso foi motivado pelas intensas resistências surgidas, em diversos setores da sociedade, à forma antidemocrática e

irresponsável com que indivíduos inescrupulosos, ocupando cargos no Governo Federal e em conluio com grupos privados, ao longo deste tempo, tentaram implantar esta tecnologia. Manobrando por dentro de diversos governos - Geisel, Figueiredo, Sarney e Collor - por quase duas décadas, esses grupos procuraram reeditar o que já ocorreu no Brasil com o rádio e a televisão. Isto é, criar situações de fato e consolidar interesses antes que a sociedade possa fazer suas opções. A culpa desse atraso, sem nenhuma dúvida, pode ser creditada à ação **patrimonialista** e **corporativa** de indivíduos e estamentos da burocracia estatal que, aliada à ação de governantes descomprometidos com o interesse público, empenharam-se na criação de favorecimentos e facilidades para um empresariado que se nutre de relações **cartoriais** que mantém com o Estado.

No momento, estamos no apogeu de um conflito gerado por essa conjunção de interesses anti-sociais e pela exacerbação da criação de condições "de fato", precipitando-se a implantação de redes de Cabodifusão, através do serviço DISTV. O momento, portanto, não comporta indecisões ou tergiversações.

Paradoxalmente, o atraso na implantação das redes de Cabodifusão dá ao Brasil uma extraordinária vantagem para o exercício de opções estratégicas. Em quase todos os países que desenvolveram implantação em larga escala deste serviço há uma anárquica superposição de redes de telefonia e de Cabodifusão com cabo coaxial e, diante disso, surge um grande dilema quanto aos rumos da implantação das RDSI. Tanto as atuais redes de telefonia como as redes de Cabodifusão encontram-se num beco tecnológico e necessitam da implantação da fibra ótica para expandir-se ou mesmo subsistir. O dilema é em qual das redes amparar a implantação das RDSI. O segmento que alcançar primeiro o patamar tecnológico da fibra ótica, em virtude da sua potencialidade, tomará o mercado do outro. Mesmo para os países do chamado Primeiro Mundo, tal "deseconomia de escala" não é aceitável.

Nas últimas semanas, coincidentemente, nos EUA, o governo Clinton começou a questionar a acirrada disputa entre os operadores de telefonia e Cabodifusão na implantação da fibra ótica. Temeroso das consequências do atraso norte-americano em relação a países que estão empreendendo políticas nacionais, como o Japão e a França, o governo Clinton - justamente no país que mantém o único autêntico sistema privado de telecomunicações do mundo - está levantando a hipótese de que o Estado intervenha para lançar as redes de fibra ótica.

É uma realidade inquestionável que a tecnologia do cabo coaxial é descontinuada. Mesmo as tecnologias, ainda em evolução, de *compressão de imagem* que, inclusive, abrem novas perspectivas até para as redes de telefonia, não correspondem às potencialidades que, num futuro que se anuncia muito breve, serão requeridas das RDSI amparadas em fibra-ótica.

O atraso do Brasil em relação à Cabodifusão, por isso, é hoje uma vantagem, um extraordinário *handicap* para uma opção estratégica. Temos a condição de utilizar a demanda pela transmissão e recepção por cabo de sinais de televisão (e também de transmissão de dados, nos grandes centros urbanos) como **alavanca para o desenvolvimento imediato das RDSI**.

O domínio brasileiro da tecnologia de fibra ótica, alcançado graças à visão estratégica de determinados setores do governo e à ação empreendedora da Telebrás e do seu Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CPqD), colocou o Brasil num clube fechado, integrado por não mais do que seis países e transforma essa opção histórica em algo irrenunciável.

Guardadas as proporções e ressalvadas as peculiaridades de cada processo histórico, é como se fossemos um país, no século XIV que pudesse optar pelo acesso à tecnologia de navegação transoceânica à vela e estivéssemos debatendo se isso valeria ou não o esforço e a decisão de alcançá-la. A decisão que temos pela frente, hoje, é a que teríamos no século XIV, ao escolher entre organizar minimamente os recursos do país para colocar caravelas ao mar e disputar o mundo ou continuar navegando a remo, limitados aos rios, lagos e costas do mar.

No estágio em que nos encontramos, uma decisão incorreta acentuará a defasagem tecnológica, distanciará o país das experiências culturais, econômicas e políticas dos países centrais, desqualificará o país para a competição internacional e beneficiará apenas determinados grupos econômicos que usufruirão das soluções parciais e particularizadas dos atuais problemas das telecomunicações no Brasil.

A **premissa** para essa opção é a **não admissão da implantação de redes dedicadas para Cabodifusão com cabo coaxial**. Caso faça isso, a sociedade terá de pagar duas vezes por estruturas de telecomunicações - isto é, as redes de telefonia e as redes de Cabodifusão - antes de chegar à RDSI com fibra-ótica. Temos, portanto, que evitar a "deseconomia em escala" e aproveitar a singular oportunidade de "capitalizar o

futuro".

A legislação de Cabodifusão, desse modo, deve traduzir um **projeto estratégico** - do ponto de vista tecnológico, político, econômico e cultural da sociedade brasileira: a utilização da demanda pela veiculação por cabo de sinais de televisão e de transmissão de dados (especialmente nos grandes centros) para alavancar a imediata implantação das RDSI com fibra-ótica no Brasil. Para isso, a legislação e, principalmente, o projeto nacional para a Cabodifusão brasileira deve dar consequência a uma decisão estratégica do Brasil: **evitar a duplicação** de redes e orientar as iniciativas e investimentos para a constituição de uma **rede única** de telecomunicações **com fibra ótica**.

Essa decisão - pela **Rede Pública, única e com fibra ótica** - poderá colocar o sistema de telecomunicações do Brasil, em menos de uma década, em pé de igualdade com países que dispõem dos mais avançados sistemas de telecomunicações do planeta, como os EUA, Japão e França, entre outros.

### 3. A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE

#### (E O CONTROLE PÚBLICO SOBRE OS AGENTES QUE IMPLANTARÃO A CABODIFUSÃO NO BRASIL)

Entendemos que as características de **Rede Pública e Rede Única e com fibra ótica** que queremos atribuir à Cabodifusão no Brasil exigem, além do inevitável concurso do Estado e do setor privado, a criação e ativação de canais para participação da sociedade, através de instituições voltadas para o **controle público** desses dois agentes que empreenderão a implantação da Cabodifusão.

Entende-se por **controle público** - ao contrário da regulação administrativa e burocrática do Estado ou qualquer outra regulação burocrática e formal - o processo político de incidência, **mais indireta do que direta**, da sociedade civil e dos setores organizados da sociedade sobre assuntos de interesse público. Trata-se de uma relação dinâmica, através da qual se constitui uma representação dos setores organizados da sociedade para intervir junto ao Estado, ao setor privado e à própria sociedade, sobre assuntos de natureza pública. Essa relação pode ser mais ou menos institucionalizada, dependendo da situação e da natureza do assunto.

Especialmente na relação com o Estado - já que esta é a instância encarregada da regulação e qualificação das práticas sociais - o exercício do **controle público** envolve um movimento de duplo sentido. Do lado da sociedade, constitui-se um impulso de rompimento com as demandas particulares e corporativas a partir da articulação dessas demandas no plano político, através da ação estratégica. Trata-se de um esforço para afirmar essas demandas sob a forma de políticas públicas e proposição de um conteúdo ético para a ação do Estado. O grande objetivo é a recuperação da **função Pública** da atividade estatal através da proposição de finalidades e conteúdo ético para suas ações.

Em contrapartida, na relação de **controle público**, o Estado abre mão da lógica mítica que, realizando-se através da tecnoburocracia, lhe dá a aparência de **onisciência** e de **onipotência**. O Estado, torna-se, desse modo, permeável às finalidades arbitradas pela sociedade e responde às demandas da sociedade também de forma política, isto é, através da ação estratégica. Com esse tipo de postura o Estado adquire ou atualiza, a cada situação, a legitimidade para, efetivamente, regular e qualificar as relações sociais, que é o que se deseja do Estado.

Para o exercício do **controle público** é preciso que este dois pólos, Estado e sociedade, estejam abertos para informarem-se (no sentido cibernético do termo) mutuamente e estabelecerem essa relação dinâmica. Não se trata, portanto, nem da duplicação de meios, em relação ao Estado, nem da criação de instâncias supra ou para-estatais, mas de instituições ou procedimentos estabelecidos entre o Estado e a sociedade para qualificar o equacionamento e o trânsito das demandas e das relações políticas.

No Brasil, constatamos que a operação estatal das telecomunicações - determinada pela Lei 4.117 - gerou um gigantesco patrimônio de mais de 40 bilhões de dólares e permitiu a superação da fragmentação e das limitações resultantes da operação privada, dominante até o início da década de 60, quando o desenvolvimento das telecomunicações era determinado fundamentalmente pela "lógica do mercado". Esse patrimônio corresponde a mais de 10 milhões de terminais instalados e uma significativa capacitação tecnológica. Sucateado por sucessivas gestões predatórias e descomprometidas com o interesse público, desde o governo Figueiredo, apesar de tudo, o sistema

nacional de telecomunicações é a expressão viva da capacidade de ação estatal na consecução de objetivos nacionais.

Apesar desse contorno positivo, aqui destacado, não podemos desconsiderar que a vida pública no Brasil, está atravessada por lógicas perversas - o **patrimonialismo**, o **corporativismo** e o **cartorialismo** - que, em muitos aspectos tornam o Estado negativamente burocratizado, improdutivo e com traços contrários ao interesse público.

Os órgãos estatais, de um modo geral, apresentam notável incapacidade para sensorar demandas. No Brasil, as atuais *demarches* em torno de uma legislação para a Cabodifusão demonstram claramente isto. A gestão governamental voltada para o sucateamento das estatais foi intensa durante o governo Collor, mas não justifica a negligência que a burocracia estatal teve - e, de certo modo, ainda está tendo - com as oportunidades estratégicas para os sistemas de telecomunicação que estão se abrindo com a Cabodifusão. A postura das estatais, até o momento, parece estar orientada pelo mero interesse "comercial", reagindo à perda de segmentos de mercado para as redes privadas de DISTV. Não há, pelo menos até agora, uma visão estratégica. E não se descarta uma péssima perspectiva: a das estatais de telecomunicações serem mobilizadas para implantar redes "desprovidas de futuro", como o são as redes com cabos coaxiais, às custas do dinheiro público. Além da perda das possibilidades estratégicas, esta talvez seja a forma definitiva de "afundar" os serviços públicos de telefonia no Brasil.

A Cabodifusão, tal como aqui postulamos, deve ser um serviço auto-sustentável e planejado com sistema de custos e não apenas de orçamento. O Estado, portanto, já mostrou suas potencialidades com a infraestrutura de telecomunicações implantada no país. Mas também mostrou que deve ser sujeito a **controle público** para se assegurar todo o alcance de políticas como a de *subsídio cruzado*, imprescindível para assegurar a necessária universalização das redes de Cabodifusão.

Quanto ao setor privado, sua capacidade empreendedora quase inevitavelmente vem associada a um lógica exclusivamente mercantil que o leva a incorrer em concorrência predatória, exacerbação de particularismos e incongruência com objetivos sociais e, mesmo, nacionais.

A legitimidade da política que aqui estamos propondo assenta-se, sobretudo, na constatação de que os recursos para constituição dos sistemas de Cabodifusão serão gerados, em última instância, pelos próprio usuários.

É inconcebível que, num sistema de Cabodifusão os operadores - sejam privados ou estatais - desprezem que são administradores de um capital que se forma a partir dos usuários. Deve ser creditado, a esses operadores, a remuneração correspondente a esse "gerenciamento de projetos" e "administração de capital", mas **não se pode admitir uma atitude excludente na determinação do perfil dos sistemas**. Nesse sentido, pretendemos recuperar a dimensão do usuário. Não como expressão de uma relação particular entre operadores e consumidores, uma dimensão meramente mercantil, cristalizada nas relações de mercado, mas numa dimensão social, como expressão do **Público** e da condição potencial de qualquer cidadão vir a se transformar em usuário e portanto, interessado no desenvolvimento do sistema. O que exige, portanto, um diálogo entre o Estado, o setor privado e os setores organizados da sociedade.

Queremos, com o sistema de Cabodifusão, a construção de um patrimônio de toda a nação, com finalidades que excedem em muito até mesmo os interesses imediatos dos assinantes que, via de regra, expressando apenas a espontaneidade da *lógica da mercadoria*, tendem a buscar tão somente o acesso a um sinal especial de televisão.

Entendemos que além dessa delimitação da participação, nossa política procura rever o papel do Estado que não pode ser identificado como única instância de "representação do público" e não admite que esta representação seja necessária e inevitavelmente legítima, a despeito de suas políticas concretas.

Consideramos que o Estado não pode se arvorar a uma representação onisciente de todas as particularidades existentes na sociedade, sob pena de usurpar a universalidade. O Estado deve ser encarado, de fato, como uma agência reguladora e qualificadora das práticas sociais e, apesar de ter destaque especial na sociedade por essa especialização, não pode ter a pretensão de postar-se como encarnação absoluta do todo, assim como nenhuma parte da sociedade pode pretender essa representação do todo.

Entendemos que o reconhecimento dos limites do

Estado é condição para que suas funções reguladoras e qualificadoras das práticas sociais sejam cumpridas de forma democrática e plural, buscando-se a superação dos erros humanos a que está sujeito e dos problemas culturais que condicionam, em muitos aspectos, sua atuação.

Atribuir ao Estado a representação única e necessariamente legítima do **Público** é incorrer no erro impulsionado pela Razão autônoma que se traduz, não só nos inúmeros e trágicos exemplos históricos do autoritarismo e até mesmo do totalitarismo, como também nos dramas e problemas cotidianos de má gestão governamental dos recursos públicos, falta de probidade, falta de capacidade empreendedora e estratégica na condição nos negócios públicos e, ainda, a quem da corrupção, todo tipo de desatenção para com o que é público.

Para atribuímos legitimidade à ação do Estado e do setor privado, por isso, reivindicamos a **institucionalização** da participação da sociedade na implantação da Cabodifusão no Brasil. O empresariado poderá encontrar respaldo e referencial público para atuar. E o Estado poderá estabelecer, democraticamente, além das bases legítimas, os instrumentos legais para cumprir sua missão de informar a sociedade com a regulação e qualificação das suas práticas. Nossa política, portanto, não aponta para instituições *supra* ou *para-estatais*. É um esforço para qualificar as relações no interior da sociedade e no interior do Estado.

Queremos permear a esfera pública com novas práticas e relações. No caso da Cabodifusão, as melhores alternativas cogitadas apontam para formas de **parceria** entre o Estado e o setor privado na implantação das redes. Como não queremos que este sistema seja exclusivamente estatal ou privado, ressaltamos a necessidade de um modelo jurídico-institucional que acolha uma participação efetiva dos setores organizados da sociedade na formulação de um projeto para o desenvolvimento da Cabodifusão no Brasil e na avaliação das suas etapas de implantação.

Na parceria entre a operadora de telecomunicações e os produtores/programadores, serão consideradas desde alternativas como "investimento estatal integral" com simples consignação de canais a terceiros até a "partilha de investimentos estatal/privado", com atribuição de direitos especiais na consignação de canais, correspondente e proporcional à participação

privada nos investimentos.

No que se refere à participação da sociedade, em âmbito federal, reivindicamos a formulação de um amplo plano para implantação da Cabodifusão no Brasil, a ser elaborado por uma **Comissão** ou **Grupo de Trabalho** integrado pelo Executivo, Legislativo e uma representação da sociedade civil, com a participação de entidades profissionais e empresariais da área da comunicação e dos principais setores organizados da sociedade. Posteriormente, no processo de implantação desses projetos, reivindicamos a realização de processos de consulta e audiência pública para coleta de opiniões e avaliações sobre suas principais etapas.

No âmbito regional, esta participação da sociedade deverá ocorrer, igualmente, por meio de consultas e audiências públicas, na implantação dos planos e, especialmente, no que se refere a consignações.

Creemos que um modelo dessa natureza, aqui esboçado em linhas muito gerais, dotaria a ação estatal de uma inquestionável legitimidade e, por outro lado, constituiria, para o setor privado, além de correspondente legitimidade, uma garantia quanto às "regras do jogo". São medidas que concorrem para a contenção dos traços perversos que permeiam a vida pública no Brasil.

#### 4. OUTRAS QUESTÕES A EQUACIONAR

Identificamos, como questões que devem ser também abordadas por uma legislação de Cabodifusão:

1. **CONNECTIVIDADE DAS REDES** - Ampla conectividade das redes de Cabodifusão, tanto no interior do país como garantindo-se as condições determinadas em que se efetuarão as conexões do país com o exterior.
2. **PREVISÃO PARA A HDTV** - As redes de Cabodifusão deverão ser dimensionadas de modo a suportar as aplicações de *High Definition Television* (HDTV), a TV de Alta Definição.
3. **RESERVA DE CANAIS PARA APLICAÇÕES ESPECÍFICAS** - Em atendimento a objetivos culturais, políticos e sociais, deverão ser reservados, compulsoriamente, em todos os sistemas, um canal

para cada uma das seguintes utilizações:

- a) para as Prefeituras, a serem utilizados pelas secretarias que tratam de educação e cultura;
- b) para os Governos Estaduais, a serem utilizados pelas secretarias que tratam de educação e cultura;
- c) para cada uma das Universidades localizadas na área de prestação do serviço;
- d) para o serviço de divulgação da Câmara Municipal da cidade em que se encontra o sistema;
- e) para o serviço de divulgação da Assembléia Legislativa, do Estado em que se encontra o sistema;
- f) para o serviço de divulgação da Câmara dos Deputados;
- g) para o serviço de divulgação do Senado;
- h) um percentual do número de canais, a ser fixado de acordo com a dimensão dos sistemas, reservado para utilizações eventuais e episódicas, destinado ao estabelecimento de "auditórios eletrônicos", em âmbito local, regional ou nacional, para uso mediante locação por entidades da sociedade civil, partidos políticos e segmentos profissionais ou sociais em geral;
- i) para acesso público da comunidade;
- j) para acesso dos usuários do serviço.

Todos esses canais, com exceção do "canal comunitário" - que deverá ser fornecido com um estúdio em condições de utilização - ficarão disponíveis para ocupação pelos setores a que foram destinados. No caso de sinal transportado por satélite ou outro meio, corre por conta da operadora da rede apenas a captação e a veiculação do sinal, ficando a produção e a programação a cargo do segmento destinatário do canal.

**4. CONSIGNAÇÃO DE CANAIS** - Os direitos de utilização dos canais serão temporários e consignados pela operadora a terceiros, através de licitação pública. A decisão sobre essas consignações será tomada pela operadora - observadas as destinações, as ressalvas, as exigências e os requisitos técnicos definidos em lei, após a realização de consultas e audiências públicas capazes de informar o processo de tomada de decisão.

Porto Alegre, 23 de março de 1993

Daniel Herz  
Diretor de Relações Institucionais da  
Federação Nacional dos Jornalistas - FENAJ