CONGRESSO NACIONAL
CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

PARECER Nº 2, DE 2003-CCS

Da Comissão para Análise e Emissão de Parecer sobre o Projeto de Lei do Senado nº 175, de 2001 (capital estrangeiros nas TVs a Cabo), de autoria do Senador Ney Suassuna, que "dá nova redação ao artigo 7º da Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995, que dispõe sobre o Serviço de TV a cabo e dá outras providências".

Relator: **Daniel Herz**

Comissão: **Paulo Machado de Carvalho Neto, Roberto Wagner Monteiro, Daniel Herz, Berenice Isabel Mendes Bezerra e Carlos Chagas**.

I - Relatório

O ilustríssimo Senador José Sarney, Presidente do Senado Federal, enviou ao Conselho de Comunicação Social (CCS) o Projeto de Lei do Senado nº 175, de 2001, que "dá nova redação ao artigo 7º da Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995, que dispõe sobre o Serviço de TV a cabo e dá outras providências", solicitando a emissão de parecer.

Esta matéria, após o parecer do CCS, retornará à Comissão de Educação para exame de emendas e, posteriormente, será encaminhada para apreciação pelo Plenário do Senado Federal.

Conforme esclarece o Parecer nº 1.168, de 2002, do ilustre Senador Gerson Camata, o "projeto de lei em apreço, de autoria do ilustre Senador Ney Suassuna, visa compatibilizar as disposições da Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995, que instituiu o Serviço de TV a cabo, com as disposições da Lei Geral das Telecomunicações (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997) no que respeita à participação do capital estrangeiro nas empresas operadoras de serviços de telecomunicações".

Com este Parecer nº 1.168, o PLS 175 foi aprovado, em caráter terminativo, na Comissão de Educação em 5 de novembro de 2002. Em 25 de fevereiro de 2003 recebeu um recurso com a solicitação de sua submissão ao Plenário do Senado Federal. Em 10 de março de 2003 o projeto recebeu uma emenda apresentada pelo ilustre Senador Eduardo Suplicy.

II - Análise

O exame da documentação referente ao debate travado no Senado Federal sobre o Projeto de Lei nº 175, bem como do Parecer nº 1.168 de 2002, do senador Gerson Camata, revela que há aspectos relevantes para a avaliação de mérito que não foram adequadamente enfatizados.

A mudança na Lei 8.977 proposta pelo PLS 175, durante sua tramitação no Senado Federal, foi apresentada, principalmente, como uma mera atualização conceitual com a finalidade de compatibilizar as condições de participação do capital estrangeiro no segmento de TV a cabo com as previstas na Lei Geral de Telecomunicações (Lei n 9.472, de 16 de julho de 1997) e com as estabelecidas nos regulamentos do Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanais (MMDS) e do Serviço de Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio por Assinatura via Satélite (DTH).

Esta fundamentação formal elide, entretanto, a constatação da motivação profunda da alteração pretendida na Lei 8.977 que é a tentativa de constituição de uma solução para a atual crise atravessada pelo segmento de TV a cabo. A principal decorrência da aprovação do PLS 175, nos termos propostos pelo Parecer 1.165, será a liberação da participação, sem qualquer limitação, de capital estrangeiro nas empresas concessionárias de TV a cabo. A Lei

8.977 estabelece o limite de 49% para esta participação. A eliminação desta limitação foi tratada, na formulação do PLS 175, como a solução essencial para os problemas do setor.

Um debate mais aprofundado, entretanto, aponta que a eliminação da limitação à participação do capital estrangeiro nas empresas operadoras do serviço de TV a cabo, independente de qualquer outra consideração, não assegura qualquer solução para os problemas do segmento e caracteriza uma postura passiva de gestão dos seus efeitos, sendo totalmente dependente da iniciativa de terceiros.

O serviço de TV a cabo está, desde 2000, com o número de assinantes estagnado em cerca de 2,1 milhões de assinantes[1], com a conexão de apenas 8% dos domicílios do país[2].

Esta penetração do serviço é irrisória, se comparada com países como Dinamarca (100%), Holanda (97%), EUA (84%) e Canadá (79%) [3]. A inexpressividade do desenvolvimento do serviço no Brasil, entretanto, fica acentuada se comparado o índice brasileiro com índices de penetração verificados em países com perfil econômico mais próximo do Brasil como Argentina (58%), Índia (47%), Colômbia (41%), China (28%) e Paquistão (18%)[4].

Apesar do faturamento de R$ 2,6 bilhões previsto pelo segmento de TV a cabo para 2002[5], as perdas acumuladas chegam a R$ 2,7 bilhões[6].

Estes prejuízos são atribuídos, principalmente, aos R$ 4,2 bilhões de investimentos realizados na construção de 20 mil quilômetros de redes dedicadas de TV a cabo[7], que hoje colocam o serviço diante de cerca de 27,5% dos domicílios com TV do país. Isto é, além dos atuais 2,1 milhões de domicílios assinantes, outros 9,1 milhões de domicílios estão em condições técnicas para receber imediatamente o serviço[8].

A baixa taxa de adesão de assinantes deve-se, principalmente, ao alto preço cobrado pelos serviços o que faz com que os assinantes estejam fortemente concentrados nos segmentos de maior renda da população: A (70%), B (23%), C (5%) e D/E (1%)[9].

Um estudo realizado pela Associação Brasileira de Telecomunicações por Assinatura (ABTA), representativa do segmento, revela que enquanto nos EUA e no Japão o custo dos serviços de TV por assinatura representa, respectivamente, 0,9% e 0,8% da renda média familiar, no Brasil chega a 7,1%, o que explica a baixa aceitação do serviço fora da classe A[10]. O preço médio das mensalidades dos serviços de TV por assinatura no Brasil é de R$ 59[11], podendo superar os R$ 100 de acordo com os pacotes de canais escolhidos. O mesmo estudo esclarece que o máximo de tolerância nas despesas com TV por assinatura no País seria de 2% a 3% da renda média familiar[12].

Outro aspecto a considerar é o de que o Poder Executivo não tomou nenhuma iniciativa para capacitar o país tecnológica e industrialmente para desenvolver o serviço e há total dependência de produtos e equipamentos importados. Do mesmo modo, não houve uma política para fomentar a produção audiovisual nacional, relacionada com os serviços de TV por assinatura, e a maior parte da programação exibida é produzida no exterior. Ou seja, os fatores de produção do segmento de TV a cabo são pagos em dólar e o serviço é remunerado em reais no mercado interno.

A crise do segmento de TV a cabo tem três fontes identificáveis. A primeira delas é a falta de diretrizes para o desenvolvimento do serviço de TV a cabo no país, decorrente da omissão do Poder Executivo na formulação da política que deveria nortear o serviço, como prevê o caput do artigo 4º da Lei 8977:

---

[1] ABTA. *Indicadores de Mercado – Base Setembro de 2002*. In: www.abta.com.br
[2] ABTA. *Proposta de Novo Modelo – TV por Assinatura*. In: www.abta.com.br
[3] ABTA. *Audiência com Ministro Miro Teixeira*. ABTA, São Paulo, 16 jan. 2003. Mimeo. Apresentação Power Point.
[4] Idem.
[5] ABTA. *Indicadores de Mercado...*, op. cit.
6 José Francisco de Araújo Lima, Diretor Jurídico da Associação Brasileira de Telecomunicações por Assinatura (ABTA), representando a Globosat, em depoimento prestado na audiência pública realizada pela Comissão para Análise e Emissão de Parecer sobre o Projeto de Lei do Senado nº 175, de 2001, em 31/3/2003.
[7] Alexandre Annenberg, Diretor Executivo Jurídico da Associação Brasileira de Telecomunicações por Assinatura (ABTA), em depoimento prestado na audiência pública realizada pela Comissão para Análise e Emissão de Parecer sobre o Projeto de Lei do Senado nº 175, de 2001, em 31/3/2003
[8] ANATEL. *Relatório Panorama TV por Assinatura – Março / 2002*. In: ABTA. *Proposta de Novo Modelo...*, op. cit.
[9] ABTA. *Proposta de Novo Modelo...*, op. cit.
[10] Idem.
[11] ABTA. *Perfil da Indústria*. In: www.abta.com.br
[12] ABTA. *Proposta de Novo Modelo...*, op. cit.

Art. 4º O Serviço de TV a Cabo será norteado por uma política que desenvolva o potencial de integração ao Sistema Nacional de Telecomunicações, valorizando a participação do Poder Executivo, do setor privado e da sociedade, em regime de cooperação e complementariedade, nos termos desta Lei.

O Poder Executivo tampouco especificou os requisitos para a integração de redes definidos no artigo 10:

Art. 10 Compete ao Poder Executivo, além do disposto em outras partes desta Lei, determinar ou normatizar, de acordo com a conveniência ou interesse público:

.....

II - os requisitos para a integração, efetiva ou potencial, ao sistema Nacional de Telecomunicações, do serviço de TV a Cabo e das redes capacitadas para o transporte de sinais de TV;

A falta de balizamento político e de estímulo do Poder Executivo levou a que o desenvolvimento do serviço fosse norteado basicamente pelo particularismo das perspectivas empresariais, em um cenário de intensa competição entre empresas e entre distintas modalidades de serviços de TV por assinatura. Neste contexto, muitas opções empresariais equivocadas foram adotadas. A principal delas, segundo admite a própria ABTA, foi a de realizar vultosos investimentos em redes dedicadas para o serviço de TV a cabo[13].

A Lei 8.977 estimula decididamente o compartilhamento da infra-estrutura existente e o estabelecimento de parcerias para a construção e utilização de redes. Inclui diversos dispositivos que estabelecem, minuciosamente, procedimentos para provocar um relacionamento cooperativo entre as operadoras de TV a cabo e as operadoras de Telecomunicações atuantes na mesma área, operacionalizando conceitos que visam à máxima racionalização na implantação da infra-estrutura:

Art. 18 - .....

§ 1º As concessionárias de telecomunicações e as operadoras de TV a Cabo empreenderão todos os esforços no sentido de evitar a duplicidade de redes, tanto nos segmentos de Rede de Transporte de Telecomunicações como nos de Rede Local de Distribuição.

.....

Art. 21 As concessionárias de telecomunicações poderão estabelecer entendimentos com as operadoras de TV a Cabo, ou outros interessados, visando parcerias na construção de redes e na sua utilização partilhada.

.....

Desde a aprovação da Lei, em 1995, as operadoras de TV a cabo mostraram-se receosas de estabelecer este tipo de relacionamento com as empresas de telecomunicações, então estatais, e optaram por construir suas próprias redes. Mais tarde, com as empresas de telefonia privatizadas, a percepção das dificuldades no relacionamento com as operadoras de TV a cabo não melhorou, pois as "teles" passaram a ser vistas como potenciais concorrentes.

A já referida falta de uma política pública e a inexistência de um trabalho de coordenação do Poder Executivo, que poderiam quebrar as resistências e dar segurança às partes envolvidas, para viabilizar o estabelecimento das relações de cooperação e compartilhamento de meios, frustrou o alcance dos objetivos da Lei 8977. Assim, três conceitos chaves desta Lei – "Rede Pública", "Rede Única" e "coexistência entre as redes privadas e das concessionárias de telecomunicações" – foram negligentemente desprezados:

Art. 4º .....

.....

§ 1º A formulação da política prevista no caput deste artigo e o desenvolvimento do Serviço de TV a Cabo serão orientados pelas noções de Rede Única, Rede Pública, participação da sociedade, operação privada e coexistência entre as redes privadas e das concessionárias de telecomunicações.

Art. 5º Para os efeitos desta Lei são adotadas as seguintes definições:.....

.....

---

[13] ABTA. *Proposta de Novo Modelo...*, op. cit. e José Francisco de Araújo Lima, depoimento citado, em 31/3/2003.

XV - Rede única - é a característica que se atribui as redes capacitadas para o transporte e a distribuição de sinais de TV, visando à máxima conectividade e racionalização das instalações dos meios físicos, de modo a obter a maior abrangência possível na prestação integrada dos diversos serviços de telecomunicações;

XVI - Rede Pública - é a característica que se atribui às redes capacitadas para o transporte e a distribuição de sinais de TV, utilizado pela operadora do serviço de TV a Cabo, de sua propriedade ou da concessionária de telecomunicações, possibilitando o acesso de qualquer interessado, nos termos desta Lei, mediante prévia contratação.

A crise do segmento de TV a cabo não pode ser integralmente compreendida se não constatarmos, também, o descaso em relação a outro conceito chave da Lei 8977, que é o de "Participação da Sociedade", referido no citado parágrafo 1º do artigo 4º. No parágrafo 2º deste mesmo artigo 4º a Lei da TV a cabo prevê uma condição de acompanhamento sistemático da situação do segmento pela representação da sociedade civil integrante do Conselho de Comunicação Social:

Art. 4º .....

.....

§ 2º As normas e regulamentações, cuja elaboração é atribuída por esta Lei ao Poder Executivo, só serão baixadas após serem ouvidos os respectivos pareceres do Conselho de Comunicação Social, que deverá pronunciar-se no prazo de trinta dias, após o recebimento da consulta, sob pena de decurso de prazo.

O atraso de mais de uma década na instalação do Conselho de Comunicação Social levou a que a sociedade fosse privada deste instrumento institucional e, mais especificamente, se distanciasse do acompanhamento sistemático do processo de desenvolvimento do serviço de TV a cabo no Brasil. Vale ressaltar, sem descaracterizar as diversas e distintas responsabilidades na geração deste cenário, que a iniciativa da sociedade civil para reivindicar o cumprimento dos preceitos da Lei 8.977 por outros meios, além daquilo que se atribuiu ao CCS, ficou aquém do que seria de se esperar.

É neste cenário de omissão do Executivo, ações empresariais equivocadas e desatenção da sociedade que se gera a crise do segmento da TV a cabo.

Agora, neste debate do PLS 175, já com o Conselho de Comunicação Social instalado, temos a possibilidade de enfrentar os descaminhos e de voltar a perseguir os objetivos norteadores da Lei 8.977, em um processo de corresponsabilização a ser assumido entre o Poder Executivo, a sociedade civil e o setor privado, sob o patrocínio do Congresso Nacional.

A importância do serviço de TV a cabo e, principalmente, suas potencialidades, justificam um esforço de formulação de medidas e iniciativas voltadas para a solução dos problemas do segmento, em um processo de retomada das suas elevadas finalidades previstas na Lei 8.977:

Art. 3º O Serviço de TV a Cabo é destinado 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.

A compatibilização destas finalidades de interesse público com a operação privada do serviço requer, justamente, o que até agora faltou: políticas públicas consistentes de estímulo ao segmento, e co-responsabilização entre o Estado, o setor privado e a sociedade civil na definição de medidas e iniciativas que deveriam amparar um verdadeiro Projeto Nacional, sustentável, para o serviço de TV a cabo.

As redes de TV a cabo passam hoje em frente a cerca de 27,5% dos domicílios com TV do país. Isto significa que, tecnicamente, há rede instalada para conectar imediatamente não apenas os atuais 2,1 milhões de domicílios assinantes, mas algo próximo de 11,2 milhões de domicílios. Isto significaria ampliar o público com acesso à TV a cabo e aos serviços de banda larga de 12,5 milhões para 39,2 milhões de brasileiros. Os municípios onde se encontram estas operações de TV a cabo, por sua vez, representam 79,4% dos domicílios do País com televisão. Deste modo, uma massificação do serviço de TV a cabo tem como público potencial, a médio prazo, 25,4 milhões de domicílios e 80,9 milhões de brasileiros.

Tal ampliação da adesão, se fosse alcançada, além de suplementar os cidadãos com diversificadas alternativas de comunicação social, poderia viabilizar outros serviços, entre os quais acesso à Internet com rede de banda larga, favorecendo a inclusão digital. Diversos

serviços de educação, saúde e telemedicina e segurança, entre outros, podem ser desenvolvidos com a conexão em massa dos domicílios às redes de banda larga, na constituição de uma verdadeira infovia brasileira.

Esta abordagem de mobilização dos serviços de banda larga para o enfrentamento da exclusão digital recomenda que, além do serviço de TV a cabo, sejam também analisados os demais serviços de TV por assinatura – agregando MMDS e DTH – inclusive nos aspectos referentes à participação do capital estrangeiro nestes empreendimentos.

Um estudo realizado pela ABTA – "Proposta de Novo Modelo de TV por Assinatura" –, que merece ser estudado com profundidade, demonstra que há uma equação econômica e comercial capaz de viabilizar a massificação do serviço de TV a cabo no Brasil, criando condições para que os cidadãos se conectem às redes de TV a cabo por um baixo preço ou mesmo a custo zero, o que permitiria uma verdadeira universalização do serviço[14].

A potencialidade do segmento de TV a cabo, até agora negligenciada, justifica a preocupação da sociedade com seus problemas e a busca de soluções.

III – Posicionamento, Recomendação e Iniciativa

O Conselho de Comunicação Social, até onde avançou no debate do PLS 175, concluiu, por unanimidade, pelos argumentos expostos na análise aqui apresentada que, com a formulação de texto proposta pelo Parecer nº 1.168 e com ou sem a emenda do ilustre Senador Eduardo Suplicy, pela **RECOMENDAÇÃO** ao Senado Federal de que o PLS 175 seja **REJEITADO**.

Sem ter se furtado de expressar o posicionamento dos seus integrantes o CCS constata, entretanto, que no prazo dentro do qual foi solicitado o parecer, não foi possível avançar o debate até onde seria necessário para aprofundar ainda mais a análise de mérito do PLS 175, reconhecendo-se que este objetivo é desejável e pode ser alcançado.

Considerou-se, por isso, que a importância e a complexidade do assunto continuam a exigir do Conselho - e, acreditamos, também do Senado Federal onde a matéria tramita - um reenfoque da matéria e um renovado esforço na análise da problemática envolvida.

Há consenso no Conselho em relação à percepção de que o fim da limitação de 49% ao ingresso do capital estrangeiro nas empresas concessionárias não é a única medida para fazer frente à crise do segmento de TV a cabo. O Conselho entende que existem outros meios para se enfrentar a crise do segmento, além da pura e simples possibilidade de tornar irrestrita a participação do capital estrangeiro nas empresas operadoras.

Considerando a importância do segmento, seu potencial e a necessidade de que sejam identificadas outras soluções para os seus problemas, o Conselho manifesta, nesta oportunidade, sem qualquer sentido protelatório, a disposição para buscar, a curto prazo, soluções que constituam alternativa à total abertura ao capital estrangeiro pretendida pelo PLS 175.

Neste sentido, diante do retorno do PLS 175 à Comissão de Educação para exame de emendas, o Conselho de Comunicação Social **RECOMENDA** que a discussão seja retomada no Senado Federal considerando os subsídios e a abordagem aqui apresentados.

Procurando ser constitutivo do papel de assessoramento do Congresso Nacional que lhe é atribuído constitucional e legalmente e buscando contribuir para o escrutínio de soluções, com base de consenso, para o problema em debate, o CCS está criando um Grupo de Trabalho para, no prazo de 60 dias, identificar medidas e iniciativas voltadas para:

a) promover o saneamento financeiro e reestruturação do segmento de TV a cabo, inclusive com a criação de condições para viabilizar a alienação de redes pelos operadores;

b) estimular a universalização do acesso ao serviço de TV a cabo e o máximo aproveitamento da infra-estrutura atualmente instalada, ampliando o mercado e promovendo a inclusão digital com soluções tecnológicas nacionais;

c) estimular a atração de investimentos para a ampliação da atual infra-estrutura e o incremento dos diversos serviços que se viabilizam no segmento de TV a cabo.

Para este trabalho o CCS solicitará a colaboração técnico-científica de especialistas e a participação de representantes das operadoras de TV a cabo e de técnicos do Ministério das Comunicações, da Agência Nacional de Telecomunicações, do Ministério do

---

[14] Idem.

Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio, do Ministério da Ciência e Tecnologia e do BNDES.

O CCS acredita, consensualmente, que respostas consistentes aos quesitos aqui formulados poderão constituir alternativa mais adequada à solução dos problemas do segmento de TV a cabo do que a pura e simples eliminação das limitações hoje existentes à participação do capital estrangeiro.

O CCS também tem a convicção de que, na medida em que se conseguir formular alternativas que forem além de uma simples resposta positiva ou negativa ao PLS 175 estará cumprindo seus mais elevados objetivos e criando condições para que o Congresso Nacional seja não apenas o palco, mas o verdadeiro artífice de bases políticas sólidas para comprometer segmentos empresariais, profissionais e da sociedade civil com projetos de interesse público e de afirmação da soberania e da autonomia estratégica do País.

Plenário do Conselho de Comunicação Social, 7 de abril de 2003

Assinaram os Conselheiros **José Paulo Cavalcanti Filho** (Presidente)**, Daniel Herz** (Relator)**, Paulo Machado de Carvalho Neto, Roberto Wagner Monteiro, Miguel Cipolla Jr., Francisco Pereira da Silva, Geraldo Pereira dos Santos, Alberto Dines, Carlos Chagas e Ricardo Moretzsohn.**