

3. AS COMUNICAÇÕES

15 de setembro de 2006

COORDENADOR:

Carlos Roberto Tibúrcio de Oliveira.
Diretor de Comunicação do Centro Celso Furtado.

EXPOSITORES:

Marcos Dantas.
Professor da PUC-RJ.

“As comunicações a caminho da convergência digital”

César Bolaño.
Professor da UFSE.

“A luta pela democratização das comunicações”

Venício Arthur de Lima.
Professor da UNB.

“Os limites da democratização das comunicações: regulação e estrutura de poder”

CARLOS TIBÚRCIO. Convido os nossos palestrantes a ocuparem seus lugares.

MARCOS DANTAS. (*ver power point à p. 218*) Está claro que a sociedade brasileira ainda não acordou para a dimensão absolutamente central, estratégica, das comunicações nos dias de hoje. Eu diria que a questão das comunicações é, hoje, tão importante como a cultura e a economia: uma importante e dinâmica frente de acumulação de capital foi aberta pelas grandes empresas de comunicações. Esse setor é foco de geração de renda, de geração de empregos, de geração de receita e, amalgamada a ele, há toda uma atividade econômica envolvendo a produção cultural que precisa ser mais bem entendida. Acredito que, nas suas dimensões simbólicas, a cultura seja mais bem compreendida, pois conta com meio século de estudos a respeito, mas é necessário começar a compreendê-la também na sua dimensão econômica. Apesar dos muitos estudos a respeito, o debate social acerca da cultura e das comunicações ainda está bastante restrito.

A apresentação que preparei foi intitulada “As comunicações a caminho da convergência digital”. Penso que a questão central, e para a qual eu gostaria de chamar a atenção, é que nós estamos diante de um grande desafio de natureza econômica, de natureza política, de natureza cultural, que são a convergência tecnológica e as mudanças que estas trazem para o mundo empresarial. Existem outros aspectos que deixarei de abordar, mas a questão da convergência é, no meu entender, essencial pelo que ela implica em termos de mobilidade empresarial, pelo que ela implica em termos de novos perfis profissionais e pelo que implica em termos de impacto na tecnologia e na economia.

Até alguns anos atrás, falávamos, claramente, no campo da radiodifusão, no campo das telecomunicações e no campo da informática. A mudança da tecnologia analógica para digital acarretou profundas modificações em toda a cadeia de trabalho realizada nas fábricas e nos escritórios, antes considerada uma cadeia de trabalho burocrática. Até então, inexistindo a informática, o trabalho de processamento da informação dependia do trabalho vivo, mas o transporte de informação, ou seja, a comunicação, já podia ser realizado, em alto grau, através de tecnologias mecanizadas ou eletrônicas: a radiodifusão e as telecomunicações.

Desde o início do século XX (*figura 2*), nas tecnologias de comunicação organizaram-se dois claros campos de negócios: o das telecomunicações e o da radiodifusão. Fosse por características técnicas ou por características de gestão de negócios, ou mesmo por características de fonte de receita, esses campos se

distinguiam claramente. Isto implicava dizer que uma empresa de radiodifusão era uma empresa de radiodifusão e que um empreendimento de telecomunicações era um empreendimento de telecomunicações. A tautologia visa deixar bem claro que eram dois campos distintos, tanto no aspecto econômico quanto no aspecto cultural, do ponto de vista da cultura empresarial, e, inclusive, no aspecto político-regulatório.

No campo regulatório (*figura 3*), os Estados nacionais costumavam exercer o monopólio direto das telecomunicações, através de um grande departamento estatal ou de uma grande empresa estatal, enquanto que, na radiodifusão, nos Estados Unidos principalmente, chegou a existir e continua a existir uma radiodifusão comercial. Na Europa, no Japão, em muitos outros países a radiodifusão também foi organizada como monopólio estatal.

Atualmente, o que temos que discutir, logo colocar novas perguntas e respostas, é como ficará a regulação e a prestação dos serviços frente à convergência desses dois universos. O que é que os unifica? É a linguagem, apesar de estarmos acostumados a dizer que é a tecnologia. Foi o desenvolvimento da linguagem digital que unificou o tratamento de sons, imagens e dados, reduzindo-os todos a seqüência de *bits*. A tecnologia apenas permitiu massificar e baratear essa evolução, numa trajetória que começou com os circuitos a relés e triodos, evoluiu para os circuitos transistorizados e depois chegou a todo aos atuais circuitos integrados.

(*figura 4*) Nas telecomunicações o objeto do trabalho e do negócio estava centrado na qualidade do sinal, não importando qual o fato que estaria sendo comunicado através desse sinal. Assim, falamos o que queremos ao telefone, pode ser uma declaração de amor, pode ser a negociação de drogas ou qualquer outra coisa, e o operador não tem nada a ver com isso. Já na radiodifusão, ao contrário, a gestão do conteúdo, ou seja, a produção e venda de conteúdo é absolutamente central para o negócio. Rádio e TV negociam entretenimento, música, novela etc. Com a convergência tecnológico-empresarial, tudo muda nesse campo. Há uma tendência de as empresas de radiodifusão se dirigirem para o que chamávamos de telecomunicações e, mais importante, uma tendência de as empresas de telecomunicações se moverem para o campo de conteúdos, campo que se definia como de radiodifusão.

Um exemplo claro é a internet. A internet é o quê? Transmissão de sinal ou transmissão de conteúdo? A internet é transmissão ponto-massa ou é bidirecional? Então, podemos afirmar que não existem mais fronteiras muito

claras distinguindo esses dois campos. Ouvimos dizer que a televisão digital irá permitir que programas de televisão sejam assistidos pelo celular. O celular, originalmente, é um sistema de telecomunicações. E agora? Será um sistema de televisão? Dito isso, é importante saber quem fará o quê e estará presente nesse novo mercado. Será a Rede Globo? Será a TIM ou outra operadora de telefonia? Devemos estar atentos a essas questões, pois elas derivam disso que chamamos convergência e, queiram ou não, implicarão em mudanças estruturais no marco regulatório do setor de comunicações.

Essas mudanças fazem parte de um processo que vem se constituindo ao longo dos últimos vinte anos no mundo, e que, no fundo, é um processo cujo objetivo é o de quebrar as antigas barreiras que definiam e delimitavam os marcos normativos da radiodifusão e das telecomunicações, e de seus respectivos monopólios. O que se deseja é um novo rearranjo dentro do setor de comunicações.

Esse processo começou com as quebras dos monopólios de telecomunicações e de radiodifusão, nos Estados Unidos e na Europa, durante os anos 1980. Ele resultou na criação de mercados mundializados bastante competitivos. Mas, cabe sublinhar, nenhum país importante permitiu que, ao longo dessas reformas, suas antigas empresas monopolistas fossem destruídas ou desaparecessem. Pelo contrário, nos Estados Unidos, a antiga AT&T deu origem a um punhado de corporações que permaneceram entre as maiores do mundo. Na Europa, seus antigos monopólios transformaram-se em grandes empresas mundiais, algumas das quais são hoje bem conhecidas de nós, brasileiros: a Telefónica da Espanha, a Itália Telecom...

Foi no bojo desse processo de rearranjo dos marcos regulatórios que, no Brasil, durante o governo Cardoso, promoveram-se as mudanças na regulamentação e, principalmente, no setor de telecomunicações (*figura 7*). Até então, possuíamos um marco definidor, em vigor desde 1962, que era o Código Nacional de Comunicações. Em uma mesma grande lei estava contido tudo o que se poderia, à época, organizar a respeito de radiodifusão e telecomunicações. Ambos os segmentos eram tratados, basicamente, do ponto de vista de suas questões técnicas. Durante o governo Cardoso, introduziu-se uma nova lei para tratar da televisão por assinatura a cabo e uma lei para tratar de telecomunicações, a Lei Geral de Telecomunicações (LGT). Entretanto, o Código de 1962 não foi revogado e, em última instância, continua sendo o marco normativo da radiodifusão.

Dessa fragmentação legal surgem questões controversas, ainda mais porque temos, no Brasil, uma Constituição que diferencia o que é radiodifusão e o que é telecomunicações. Como podemos perceber, o paradoxo é de tal ordem que estamos exatamente discutindo os impactos da convergência tecnológica, empresarial e cultural, e nosso marco maior, que é a Constituição, referendou a diferença de tratamento. Portanto, vou insistir em chamar a atenção para isso, porque a discussão acerca da convergência, aqui, no Brasil, não será fácil.

(*figura 5*) É importante destacarmos que, na Lei Geral de Telecomunicações, foram introduzidos dois conceitos muito importantes em relação à prestação de serviços: o conceito de serviço em regime público e o de serviço em regime privado.

Os serviços são prestados em regime público quando atendem a determinadas exigências do Estado. A operadora que aceita prestar esse serviço está submetida a regras estabelecidas pelo Estado. Por isso, a operadora é uma empresa concessionária. Quando o serviço é prestado em regime privado, as regras são definidas pelo mercado e o Estado apenas autoriza a prestação do serviço. Só em casos excepcionais o Estado se negará a conceder essa autorização.

Por outro lado, as empresas que entram no mercado prestando serviços em regime privado devem correr os riscos do mercado, e o seu usuário também irá correr os riscos do mercado, ou seja, da escolha que fez. Já a concessionária que presta o serviço em regime público tem obrigações, ônus e bônus, claro, mas obedece a regras e tem metas a cumprir.

A LGT (*figura 6*) criou a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) para baixar as normas e fiscalizar as telecomunicações. Por sua vez, a radiodifusão permaneceu sendo uma área diretamente regulada pelo Poder Executivo, através do Ministério das Comunicações. Este ministério foi extremamente esvaziado, desde a privatização do setor de telecomunicações, tendo a LGT limitado a capacidade de o Poder Executivo formular políticas para o setor. Dado o “modelo” definido pela LGT, o Poder Executivo formula políticas e ações a partir das iniciativas da ANATEL e, hoje, não possui ferramentas suficientes para fazer a ANATEL seguir a sua orientação.

Podemos afirmar que as telecomunicações estão relativamente bem normalizadas, e que existem políticas de universalização e políticas de competição. As políticas de universalização devem atender aos interesses da sociedade, ou seja, o Estado deve definir esses interesses, e elas se materializam através dos serviços prestados em regime público.

Teoricamente, os recursos para a implantação das políticas de universalização seriam oriundos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST). O que é o FUST? É um fundo que recolhe 1% de todas as nossas contas, de qualquer serviço que utilizamos, seja telefone ou TV a cabo, e que se destina a subsidiar aquela “franja” da população que está fora do mercado. O FUST foi criado exatamente para subsidiar aquelas famílias ou aquelas comunidades de baixa renda que não têm como remunerar o serviço pelo seu custo. Por quê? Porque, sabidamente — e não me deterei muito nessa questão — em telecomunicações, tal como nos serviços de comunicações em geral, existem segmentos de mercado que são rentáveis, atraindo o interesse dos investidores. Outros segmentos, justamente os de interesse social, não são rentáveis e necessitam de subsídios para serem atendidos. Antes da quebra dos monopólios, estes segmentos eram sustentados pela prática do subsídio cruzado. Em mercados competitivos não mais se pode praticar o subsídio cruzado. Daí porque foi necessário se introduzir outros instrumentos para subsidiar o atendimento a esses segmentos, a exemplo do FUST.

No caso da televisão, por exemplo, diz-se que a televisão é “aberta”, mas não é verdade que a televisão seja gratuita. O usuário assiste gratuitamente, mas quem remunera a prestação do serviço é a venda do tempo para a publicidade. E pagamos por essa publicidade quando compramos o produto anunciado, pois no custo dos produtos está contida uma parcela da conta da publicidade. Às vezes, cerca de 30% a 40% do preço final de um remédio, de uma pasta de dentes, de um refrigerante embute os custos de publicidade. Nada é de graça! Mas tem um detalhe: em uma sociedade como a brasileira, cerca de 30% a 40% da população consome, enquanto os outros 60% que assistem à televisão estão situados em classes que pouco consomem. Como cerca de 90% das residências brasileiras possuem televisão, se trabalharmos com esses números, diremos que uma grande parte da sociedade brasileira está, realmente, assistindo à televisão de uma forma subsidiada, embora seja um subsídio mascarado pelo atual modelo de financiamento da televisão.

Considerando esse cenário, temos um conjunto de problemas na área, sobretudo do ponto de vista de seus marcos normativos e regulatórios. A quantidade de leis específicas, como a LGT, a Lei do Cabo e a zona de conflito que criam com a Constituição brasileira são entraves ao desenvolvimento do setor. Um outro exemplo, para que possamos compreender a confusão normativa, é a prestação dos serviços de televisão por assinatura via satélite que é autorizada

através de uma Portaria Ministerial com base no Código de 1962. O negócio por satélite é o mesmo do negócio por cabo, é tudo televisão por assinatura. Então, temos uma televisão por assinatura a cabo, que é regulamentada por uma lei específica, e temos uma televisão por assinatura via satélite funcionando com base em uma portaria ministerial, sem maiores regras e obrigações. O que acontece? A operadora de televisão que fornece o serviço por cabo é obrigada a transmitir canais públicos e canais abertos, porque a lei a obriga. Já a operadora que fornece o serviço de televisão por assinatura via satélite não é obrigada a fazer nada disso, pois é regulamentada de outra forma, por mera portaria do Ministério, baseada em uma lei de 1962, que não fazia esse tipo de exigência. Em relação à composição do capital, também há confusão, pois as empresas do cabo só podem ter, no máximo, 49% de capital estrangeiro; enquanto as empresas por satélite podem ter 100% de capital estrangeiro. Dada a colcha de retalhos que virou o marco regulatório brasileiro e a falta de vontade política para enfrentar os problemas, há total falta de critérios equânimes e que definam claramente a política de Comunicações que se deseja para o Brasil.

Como se toda essa confusão não bastasse, teremos um problema crescente que diz respeito ao conteúdo. Cada vez mais o negócio se baseará na produção e entrega de conteúdo. As operadoras de celular já estão oferecendo notícias, acesso à internet e canais de televisão. Cada vez mais a questão do conteúdo será fundamental para essa indústria. Como fazer negócio? Como remunerar? Estas se tornam as questões centrais da economia das comunicações. É a grande questão que hoje está aí, sem ser resolvida, e que nós vamos ter que discutir, mais dia menos dia.

Enquanto avança essa nova agenda, vejamos a quantas andamos nas “velhas” agendas. Quais foram os resultados do esquitejamento da Telebrás, promovido pelo governo Cardoso?

Como vimos, ao invés de seguir a tendência internacional, o governo Cardoso, fragmentou o sistema Telebrás em várias operadoras que, do ponto de vista internacional, ou seja, da competição global, são pequenas empresas. Seu objetivo era desnacionalizar todas elas. Desse fatiamento resultou o filé e seu contrapeso. A Telesp era o filé, dominando o mercado paulista. Atraía o interesse de todos os investidores internacionais e acabou abocanhada pela Telefónica espanhola. Já o osso, isto é, tudo o mais, quem deseja? Não por acaso, as operadoras que, depois, viriam a ser denominadas Telemar e Brasil Telecom acabaram sendo adquiridas por capitais nacionais, ou melhor, por capitalistas sem risco associados ao fundo

de pensão do Banco do Brasil e ao BNDES, isto é, ao Estado.

(*figura 8*) Hoje temos uma situação curiosa na América Latina, em que uma empresa mexicana é a grande empresa latino-americana, exatamente porque o México não fragmentou a Telmex, ou seja, a Telebrás deles. Hoje a Telmex, que era muito menor que a Telebrás, tornou-se a grande empresa latino-americana de telecomunicações, concorrendo com a Telefônica da Espanha.

(*figura 9*) Depois da privatização ocorreu, efetivamente, uma grande expansão da quantidade de linhas telefônicas, tanto fixas quanto de celulares. Na sociedade brasileira, dadas as suas disparidades, antes do processo de privatização quem tinha telefone eram as classes A e B. Hoje, a base telefônica se estendeu para as classes C e D. O resultado é que, por volta de 2003-2004, o sistema telefônico estava começando a se universalizar, em todo o país. Cerca de 60% das residências brasileiras e praticamente qualquer empresa, grandes ou micros, têm acesso aos serviços de telecomunicações.

(*figura 10*) Em uma empresa como a Telemar, o assinante Classe A paga em média, por mês, R\$ 90,00 pela sua conta telefônica (dados a preços de 2002). Por outro lado, os assinantes da Brasil Telecom pagam cerca de R\$ 95,00, ou seja, quase R\$ 100,00 por mês. Já o assinante da classe C de todas as operadoras paga, em média, por mês, cerca de R\$ 45,00. E qual o motivo dessa diferença? O consumidor de alta renda usa intensamente a sua linha telefônica, seja para falar, seja para fazer negócio ou o que quer que seja, enquanto o outro, de baixa renda, usa sua linha telefônica só na emergência, só para o que for essencial. O pobre paga, apenas, o que pode, geralmente só a assinatura e os impostos incidentes.

A receita proveniente de assinaturas não é suficiente para financiar o sistema. O que banca o sistema, como em qualquer negócio, é o lucro. Essa é a lógica da acumulação capitalista: margens de lucro elevadas. Logo, no Brasil temos um sistema em que cerca de 30% dos assinantes o remuneram lucrativamente e a grande maioria, não. A grande maioria mal remunera os seus custos operacionais. Portanto, as empresas não estão ganhando o que deveriam ganhar, enquanto empresas capitalistas. Dentro do conceito capitalista de ganhar dinheiro, elas estão investindo e estão perdendo.

Dizem que após a privatização a taxa média de penetração da telefonia fixa passou de 12% para 27%. No entanto, somente em cerca de quatrocentos municípios brasileiros a taxa de penetração é superior a 30 linhas telefônicas para cada cem habitantes. A faixa mais escura que vemos no mapa mostra que a alta disseminação das linhas telefônicas acompanha o mapa brasileiro de

distribuição de renda. Na maior parte do país há uma grande carência de linhas telefônicas, muito embora as concessionárias, porque são concessionárias, ou seja, porque estão a isso obrigadas por um plano governamental, mantenham serviço em todos os municípios brasileiros. Assim, quem mora em qualquer município brasileiro e quiser uma linha telefônica pode fazer o pedido à concessionária e, no máximo, em sete dias deverá ser atendido. As concessionárias entregarão a linha solicitada em até uma hora depois, pois estão loucas para ampliar suas carteiras. O problema é que o cidadão pobre brasileiro não solicita a sua linha. Por exemplo, no município do Rio de Janeiro a taxa de telefones é de 80 por cada grupo de 100 habitantes. Quer dizer, todo mundo está atendido — qualquer residência, qualquer empresa, qualquer boteco. Mas basta chegar ali em Queimados, município vizinho ao Rio de Janeiro, e a densidade cai para 12%. Existe linha para ser instalada, só que a população não tem renda para pagar.

(*figura 11*) O que acabou acontecendo? Como as empresas concessionárias têm que colocar e manter o serviço, pois a isto estão obrigadas por contrato com o Estado, mas como não conseguem obter receita pelo serviço ofertado, elas começaram a fazer valer o seu poder monopolista para aumentar abusivamente o preço da assinatura, pois esta o usuário não pode deixar de pagar. Ocorreu um aumento brutal, desproporcional, da assinatura básica ao longo dos últimos anos, porque é com ela que a concessionária obtém recursos para conseguir manter o serviço nacionalmente, mesmo que por isto acabe sem tomador de serviço lá na ponta da renda baixa. A base atual de assinantes multiplicada pelo valor da assinatura básica mais os 30% de contas lucrativas lhes assegura o equilíbrio e, mesmo, o lucro do negócio. A conclusão a que chegamos é esta: as concessionárias estão se sustentando graças, exatamente, a esses abusivos aumentos no valor das assinaturas que é paga por quem ainda tem renda, na margem, para pagar.

(*figura 12*) Na telefonia celular, nós temos três grandes grupos estrangeiros e a Oi, que é da Telemar. E temos um problema também muito parecido com o que existe na prestação de serviços de telefonia fixa. Quando analisamos a receita média por terminal, há uma grande diferença entre o pré-pago e o pós-pago. O pós-pago gera receitas altas por terminal para as operadoras e o pré-pago gera receitas baixas. Por que acontece isto? Porque quem usa o pré-pago é a população de baixa renda que, em geral, usa o serviço pré-pago para receber chamadas e pouco o usa para chamar. Com o humor do brasileiro, o serviço foi batizado de “pai-de-santo”, porque só recebe.

Novamente fazemos a pergunta: como as operadoras geram receita? As receitas das operadoras de celular provêm das tarifas de interconexão. A operadora que chama paga à operadora chamada o serviço de interconexão das redes. Como, para cada operadora, a quantidade de chamadas feitas é baixa e a quantidade de chamadas recebidas é alta, elas conseguem equilibrar suas contas graças a esse desequilíbrio. Em princípio, as tarifas de interconexão deveriam se equalizar, ou seja, deveria haver um relativo equilíbrio entre as chamadas feitas e as recebidas. Logo, o que vem sustentando a telefonia celular, no Brasil, é uma distorção de mercado que, mais cedo, ou mais tarde, virá à tona e precisará ser resolvida.

Quanto à competição, que seria o pilar de sustentação do novo “modelo”, foram criadas “empresas-espelho” para concorrer com as concessionárias. Essas empresas se instalaram em cerca de 240 cidades brasileiras. Em que cidades? Lógico: naquelas que possuem mercado. Onde há mercado, uma empresa se arrisca a implantar uma rede alternativa, implantar uma plataforma alternativa para oferecer serviço, fazer investimentos para os quais espera obter retorno. Esses investimentos apenas se dirigem para as regiões nas quais possa existir um mercado consumidor a ser disputado. Por isso, nestes 240 municípios, mesmo assim só nas suas áreas comerciais e bairros de classe média alta, chegou a concorrência. No restante do país, sobrevive o monopólio de fato das grandes concessionárias.

Na prestação de serviços de TV a cabo acontece a mesma coisa (*figura 13*). As operadoras estão presentes em cerca de 300 municípios, onde existe mercado. Essas empresas poderiam vir a ser fortes concorrentes das concessionárias, sobretudo na banda larga. E são. Mas, claro, nos bairros de alta renda das maiores cidades, assim pressionando ainda mais as receitas superavitárias necessárias à manutenção do serviço universal nas áreas de baixa renda.

Em quase 2800 municípios brasileiros não existe serviço de telefonia móvel (*figura 14*). Em outros 690, quase 700, só existe uma operadora de telefonia móvel. De novo, nos deparamos com o mesmo problema: se existe mercado consumidor, os investimentos são atraídos para lá. Se não há mercado, não tem oferta de serviço ou, no máximo, há a presença de apenas uma operadora. Então, no caso da telefonia móvel, como o serviço é prestado em regime privado, como não há concessionária obrigada a prestar esse serviço, existem municípios onde não há serviço. Aliás, na grande maioria dos municípios, basta você sair da cidade, do perímetro urbano, para que o serviço “desapareça”.

A conclusão a que chegamos é que o modelo de concorrência fracassou. Eu, particularmente, posso dizer que isto não me surpreende. Escrevi muitos artigos em 1997, 1998, prevendo isso. Houve algum sucesso no processo de universalização, mas não completo. O cerne da questão brasileira se encontra na barreira da renda e de sua distribuição. Esse é o grande problema que qualquer política pública tem que enfrentar no Brasil. A lógica da empresa privada é o lucro, e o capital se move nesta direção. Mas em termos de políticas públicas, qual deve ser o foco de um governo? Ainda é a questão da universalização e da democratização. A questão da concorrência é, simplesmente, uma questão de mercado. Se a empresa tiver competência, se estabelece e briga por uma fatia de mercado que lhe dê o retorno necessário. Caso contrário, tem que sair do mercado. Isto é capitalismo. O governo, o Estado, não tem nada a ver com isso, não tem que ficar tentando criar, artificialmente, condições de competição. Mas quando falamos de políticas públicas e de serviços públicos, a lógica precisa ser outra, precisa estar subordinada à necessidade de garantir a universalização e democratização dos serviços essenciais. Isto o mercado não faz.

Até aqui, falamos da infra-estrutura que temos, no momento em que está em curso a convergência tecnológica e empresarial. Vamos falar, agora, do maior símbolo dessa convergência, a TV digital, a televisão que promete oferecer interatividade.

Com a digitalização, as grandes operadoras de radiodifusão, na medida em que as telecomunicações cada vez mais avançavam para a produção e veiculação de conteúdo, perceberam que perderiam mercado ou segmentos de mercados. À medida em que a internet avançava, inclusive já se podendo transmitir televisão via internet, os operadores de radiodifusão perceberam que iriam perder mais mercado. Então, começaram a se organizar para também assumir a linguagem digital e também poder prestar um serviço de melhor qualidade, oferecendo novas alternativas para o usuário, de forma a disputar ou até entrar nas telecomunicações, mas vindo pelo lado da radiodifusão.

As mudanças que ocorreram nos Estados Unidos, União Européia e Japão se inserem nesse contexto. É bom destacarmos que a tecnologia não nasce por acaso. A tecnologia é fruto de uma construção social que decorre de uma definição política. E é essa definição política, ou seja, a compreensão da importância da TV digital para a indústria, para os negócios, que irá fazer com que os Estados Unidos construam seu modelo tecnológico, que os países da União Européia construam um outro modelo e que o Japão crie o seu, para competirem entre si. E no Brasil, qual é o nosso modelo tecnológico?

(*figuras 15 e 16*) Inicialmente, no governo Cardoso, através de um decreto, todos os poderes foram dados para à ANATEL e, praticamente, o poder executivo abdicou de definir suas políticas. Durante o governo Lula, nós — eu estava lá nessa hora e participei disso — revogamos o decreto do presidente Cardoso e baixamos um novo decreto, que recuperava os poderes de definição de políticas para o Ministério das Comunicações. Temos hoje dois decretos: o primeiro é o nº 4901/2003, de cuja redação participei, baixado em novembro de 2003. O segundo é o nº 5.820/2006, da lavra do ministro Helio Costa.

Se observarmos os objetivos do Decreto 4901 de 2003 (*figura 17*), veremos que aprimorar a qualidade de áudio e vídeo é o décimo objetivo! Por quê? Os objetivos principais eram a inclusão digital, a educação à distância, o estímulo à pesquisa e o desenvolvimento, e claro, o planejamento da transição. Planejar a transição é um aspecto importante. Não podemos, por decreto, anunciar: “a partir de hoje a TV é digital e desliga-se o sinal analógico!”. Existem cerca de 50 milhões de aparelhos analógicos no país que não serão substituídos de um dia para o outro por receptores digitais. O governo precisa planejar essa transição para que, ao longo de um certo tempo, que se espera que seja de dez anos, todos passem a ter um receptor de sinal digital em suas casas. Então, planejar essa transição é essencial para a implantação da TV digital.

Por outro lado, também não se pode dizer: agora as grandes operadoras que temos no país deverão produzir conteúdos digitais e quem não puder fazer isto estará fora do mercado. Não podemos jogar fora as empresas que temos e construir novas empresas. Temos um acúmulo de conhecimento, tecnologia, cultura e capacidade de produção de conteúdo na televisão brasileira, inclusive somos exportadores e geradores de emprego. Na transição para a TV digital também tudo isso deverá ser considerado.

Não se pode, simplesmente, ignorar e desprezar duas coisas: os usuários que temos hoje e os produtores que temos. Por isso, é importante planejar bem a transição, pois envolve negociações que não são fáceis.

Quais são os demais objetivos? Aperfeiçoar e maximizar o uso do espectro de frequência; contribuir para a convergência tecnológica empresarial, pois implica criar um único sistema de comunicação em múltiplas plataformas; e, finalmente, o aprimoramento da qualidade de áudio e vídeo e o incentivo à indústria regional e local de produção de conteúdos. Portanto, percebemos que a qualidade de áudio e vídeo não deveria ser o ponto mais importante do modelo. O mais importante deveria ser inclusão social e conteúdo. A proposta estava

embasada no fato de que temos televisão em todos os lares brasileiros e possuímos uma poderosa indústria produtora de conteúdo. O Brasil não importa aparelhos receptores, pois são produzidos na Zona Franca de Manaus, ainda que importemos quase todos componentes.

O problema está em como assegurar o acesso à TV digital dos cerca de 90% dos lares brasileiros que possuem televisores? Estimularíamos todos a comprarem aparelhos novos? Não! Ao invés de querer que todos saíssem comprando aparelhos de televisão digital, que são caros, seriam estimuladas a fabricação e a compra de caixas conversoras, mais baratas porque não têm o cinescópio. A idéia era acoplar a caixa conversora ao aparelho de televisão analógica, permitindo que se assista à televisão digital com imagem de DVD.

(*figuras 18 e 19*) Outros aspectos importantes a destacar são a questão da educação à distância e a da evolução para a interatividade. A televisão digital nos permite a prática da interatividade, que pode ser local ou remota. A interatividade local funciona da seguinte maneira: quando recebemos um fluxo de som e imagem na televisão analógica, recebemos em tempo real, ou seja, aquilo que estamos vendo é o que está chegando ao nosso cinescópio. Na transmissão digital, na verdade, o conteúdo que está chegando é armazenado num *chip*, na televisão, e o que vemos é aquilo que está armazenado. Se não nos interessa interagir, temos a impressão de que estamos recebendo a transmissão em tempo real. Entretanto, se nos interessa mexer e brincar com o que está registrado, assistiremos àquilo que está armazenado, não em tempo real. Então, poderemos re-programar o que estamos vendo, tal como congelar a imagem, ir ao banheiro, voltar e continuar assistindo do mesmo ponto em que paramos. Na outra ponta, o operador poderá enviar quatro, cinco, seis formas diferentes de tratar o mesmo programa. Num jogo de futebol, por exemplo, o operador poderá enviar a imagem aberta do campo, uma imagem da meia do jogador, uma imagem em VT do gol, e nós selecionaremos o que desejamos assistir em dado momento. O jogo vai estar rolando, mas eu posso preferir ficar revendo o gol do meu time. Logo, o diretor de programa de TV, no limite da “cesta” enviada pela emissora, será o espectador, graças a essas possibilidades de interatividade local.

A interatividade remota permitiria, através do controle remoto, mandar um sinal de retorno para a emissora de TV e informar: “eu quero comprar aquela sandália que estou vendo no pé da atriz”. Neste caso, mecanismos de telecomunicações seriam exigidos, pois esse canal funcionaria sobre uma infraestrutura de telefonia ou banda larga.

A grande diferença entre a TV de alta definição ou definição padrão é que a televisão de alta definição ocupa todo o espectro de frequência de 6 MHz, e a de definição padrão permite fragmentar esse espectro entre quatro a oito canais, ou seja, permite multiplicar o número de canais de televisão. Onde, hoje, nós temos sete canais, poderemos passar a ter 28, até 56 canais.

Aqui temos um novo tipo de problema. A quem pertencerão esses canais? Observe-se que, do ponto de vista estritamente técnico, trata-se de um único canal. Por um truque de engenharia denominado “multiplexação”, podem-se passar diversas programações diferentes por esse mesmo canal. Para o espectador funciona como se fossem diferentes canais. É o que vemos, por exemplo, na TV a cabo, ou na TV por satélite. Isso significa dizer que o canal de transmissão, a banda de 6 MHz, pode vir a funcionar como o cabo ou o satélite da TV por assinatura. Isto é, a programação, ou cada “canal”, pode ser separada da transmissão. Uma coisa é a atividade de programar, outra é a atividade de transmitir. Hoje, na TV analógica, essas duas atividades se confundem. Na digital não precisaria ser assim. Na Europa, criou-se a figura do “operador de rede” e toda a atividade de transmissão foi transferida para empresas que só fazem isto. Qual a vantagem: com essa separação, o operador de rede multiplexa o sinal e, pela sua banda de 6 MGz podem passar de quatro a oito programações, ou “canais”, diferentes. No Brasil, ainda não sabemos como isso vai ficar. Se não for feita essa separação, obviamente as emissoras que detêm o canal de frequência decidirão se vão usá-lo para passar uma única programação ou mais de uma programação. Se decidirem por mais de uma, vão ter que decidir se esses outros “canais” serão preenchidos por programações de terceiros ou próprias. Ou seja, conforme isso se decida ou se organize, poderemos ter um reforço dos atuais monopólios, ou a entrada de novos programadores. Quem decide isso? O mercado? Ou o poder público, com base na lei?

Essas discussões e questões devem ser divulgadas para que toda a sociedade possa participar do debate, pois, claramente, essas não são questões meramente técnicas.

Por fim, por causa daquele decreto de novembro de 2003, nós criamos um conjunto de consórcios de pesquisa nas universidades brasileiras (*figura 20*). Foram 20 consórcios, reunindo mais de 100 instituições que, com recursos do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTEL), fizeram pesquisas e desenvolveram soluções para o sistema tecnológico da televisão digital. O Brasil hoje conhece essas tecnologias, o que não é a mesma

coisa que industrializar. Uma coisa é ter o produto de laboratório, e nós o temos, mas para transformá-lo num produto industrial, para transformar isto num *chip*, existe um longo processo que exigiria muito mais investimentos. O conhecimento tecnológico, as universidades brasileiras efetivamente o têm, e isto é resultado de política governamental.

Durante os dois anos em que participei desse processo, foi realizado, de fato, um belo trabalho, de motivar e financiar as universidades brasileiras para fazerem as pesquisas tecnológicas. Mas as questões políticas maiores relativas à definição do modelo acerca da televisão de alta e baixa definição, de como ficará a interatividade, e as soluções para um conjunto de dificuldades normativas que aqui foram explicitadas no início da exposição, estas não foram discutidas. Mas não haverá como o governo fugir delas. Como ficará a cadeia produtiva da TV digital? Ainda não sabemos.

(*figuras 21 e 22*) Antes de tudo, precisamos ter uma legislação. O governo diz estar respeitando o previsto no decreto de novembro de 2003: dará um canal em consignação para as atuais operadoras de radiodifusão, para que elas possam migrar do padrão analógico para o digital. Qual é a lógica disto? As emissoras ficarão dez anos transmitindo em sinal analógico e, simultaneamente, aumentando a programação em padrão digital. Ao final desses dez anos, se prevê que exista toda uma grade de programação no padrão digital e que quase toda a população brasileira já terá adquirido os receptores e poderá assistir a essa programação. Isto posto, desconecta-se a transmissão analógica, devolvendo-se para o governo as frequências que ela ocupa atualmente. Aparentemente, é uma boa lógica, mas existe um detalhe: não existe na legislação brasileira nada que autorize o governo a consignar uma banda de espectro para uma empresa privada. Essa falta de cobertura legal pode levar o Ministério Público a entrar na justiça questionando a consignação e já lá se vão os prazos para o espaço... Ou seja, não temos uma base legal para a transição para a TV digital, não temos uma base normativa, e esta é a primeira questão a ser resolvida. Isto implica construir os pactos políticos para que as portarias, os decretos, enfim, o aparato legal seja elaborado. Esta é uma questão-chave. Como é que faremos a transição? Quais as bases jurídicas para a interatividade? O conceito normativo atual de radiodifusão não permite a interatividade remota. Esses são pontos que precisamos discutir.

Outro ponto em aberto é o da universalização. Na TV digital, o risco é muito grande de a universalização não acontecer. Hoje, o anunciante da televisão analógica sabe que, ao pagar trinta segundos ou um minuto, na outra ponta, ou

seja, recebendo o sinal, há 80 milhões de pessoas assistindo. No momento em que os recursos técnicos permitam a fragmentação do canal ou a interatividade, o que acontecerá com a publicidade? Com a TV digital, poderei mudar a minha programação. Se eu estiver no BNDES, como estou neste momento, e quiser ver um programa que irá passar às 4 horas da tarde, o máximo que posso fazer, atualmente, é gravar o programa no meu aparelho de videocassete ou DVD. Na hora em que eu tiver a televisão digital, poderei mudar a programação e ver o programa que me interessa quando chegar em casa. E o anunciante? Como será o tratamento da publicidade? Corremos o risco de criar um padrão de financiamento que só vá atender à uma determinada faixa de consumidores, aquela que poderá pagar. E a massa que tem televisão realmente gratuita, mas não paga porque não consome, como ficará?

Na questão da universalização, precisamos universalizar a banda larga. Por exemplo, como levaremos a banda larga para as escolas, se 50% das escolas brasileiras não têm sequer telefone? Como faremos educação à distância? Como colocar tecnologia de informação nas escolas, sem banda larga? Essa é uma grande discussão. Então, o país tem que definir uma política de universalização da banda larga e, para isto, é necessário recuperar o conceito de serviço público, que está na Lei Geral, e dizer que aquele conceito não é só para telefonia fixa. O conceito deverá ser estendido para a banda larga, celular, televisão digital, porque isto é necessário para se promover uma política pública na universalização das comunicações. Este é o segundo grande ponto a ser discutido.

(*figuras 23, 24, 25*) O terceiro ponto, claro, é a questão da democratização das comunicações, sobretudo em função de a televisão digital oferecer uma grande oportunidade para transformarmos a cadeia produtiva do audiovisual e permitir a entrada de novos produtores. Mas iremos fazer o quê, qual o conteúdo? Como se irá construir essa nova cadeia de produtores? A sociedade brasileira quer o quê? Temos no Brasil grandes empresas, a Globo, a Bandeirantes, a Telemar, a Telefônica, que estão brigando para liderar esse futuro. Apenas a ponta desse *iceberg* é que aparece na imprensa. No momento em que existem grandes *icebergs* ou grandes placas tectônicas se chocando, este seria o momento exato para o Estado assumir uma certa neutralidade e começar a administrar o processo. Nessa circunstância, o Poder Executivo pode montar o seu projeto, com a sua visão de país, e buscar apoio de outros segmentos da sociedade. Caberia ao governo conduzir a discussão que pactue essa transição, que reconstrua o sistema de comunicação brasileiro na linha da universalização, na direção da

democratização. Ao mesmo tempo, precisamos tomar cuidado para “não jogar fora a criança junto com a água suja da bacia”, sabendo resguardar e fortalecer o que o Brasil acumulou em termos de tecnologia de produção de conteúdo, em audiovisual, enfim, em indústria de entretenimento ao longo dos últimos trinta, quarenta anos. Muito obrigado.

C. TIBÚRCIO. Muito obrigado. Com a palavra, o professor César Bolaño.

CÉSAR BOLAÑO. Quando recebi o convite da professora Conceição, para mim foi mais do que um prazer, foi uma emoção poder estar aqui, hoje, com ela, que foi minha professora na UNICAMP, e com o professor Cláudio Salm, também parte de minhas referências acadêmicas. É um prazer dividir esta mesa com os colegas Venício de Lima e Marcos Dantas.

As telecomunicações são um setor chave e um dos poucos em que a política industrial dos governos militares mostrou-se relevante, no sentido de preencher os gargalos deixados pelo processo de industrialização anterior. No Brasil, o setor se estruturou de forma parecida aos sistemas de telecomunicações da Europa, nos quais a emissão era controlada por uma grande empresa estatal, enquanto a produção de equipamentos era realizada por uma empresa nacional privilegiada na política de compras da primeira, que controlava também um importante setor de pesquisa e desenvolvimento.

A Telebrás, enquanto existiu, reproduziu em linhas gerais esse modelo, adaptado ao conhecido modelo do tripé, característico do projeto de modernização conservadora do regime militar, em que a empresa estatal de base, ou de infra-estrutura, fornece as condições para a instalação e funcionamento da grande empresa multinacional, em parceria com a empresa nacional produtora de partes e equipamentos. O exemplo típico é o do setor automobilístico, formado por montadoras multinacionais em associação com as empresas produtoras de autopeças, às quais transferem tecnologia, e servindo-se do setor siderúrgico estatal.

No caso das telecomunicações, o modelo garante a infra-estrutura necessária ao desenvolvimento, fornecida pela estatal, que utiliza, por outro lado, seu poder de compra de forma um tanto diferente daquela dos países que compõem a União Européia, onde a produção de equipamentos é feita por uma empresa nacional quase monopolista, uma espécie de “campeão nacional”, com capacidade de competir no mercado internacional, para o que contribui essencialmente a concentração sobre ela do poder de compra da empresa estatal monopolista. Isso contribuirá para que as empresas da Europa e Japão (onde funciona também

basicamente o mesmo modelo) monopolizem o mercado internacional de equipamentos, pois nos Estados Unidos funcionava um modelo de monopólio privado regulamentado, ainda mais concentrado (na transmissão, produção de equipamentos e P&D), mas submetido a normas legais que impediam a empresa monopolista, entre outras coisas, de concorrer no mercado internacional.

No Brasil, a figura do campeão nacional europeu será substituída, de acordo com o modelo citado, por um *pool* de empresas multinacionais oligopolistas (européias e japonesas), privilegiado na política de compras da Telebrás e com acesso exclusivo ao mercado brasileiro, em troca da incorporação da tecnologia nacional produzida pela estatal, cuja preocupação era internalizar e desenvolver conhecimento, através do CPqD, o seu Centro de Pesquisa e Desenvolvimento, que garantiu ao país um lugar até mesmo no restrito clube dos exportadores de tecnologias de telecomunicações.

As telecomunicações eram prioritárias para o regime militar, principalmente em função da preocupação com a segurança nacional, mas também pela necessidade de unificação do mercado imposta pelo projeto de modernização conservadora. Essa unificação foi feita pela estatal, do ponto de vista da oferta de infra-estrutura. Do ponto de vista da produção de conteúdo, ou seja, da produção simbólica que deve vir acoplada para que o sistema cumpra a sua função ideológica, a serviço, no caso, do regime militar e do capital monopolista, o governo brasileiro, ao contrário de outros, do argentino, por exemplo, optou por privilegiar uma empresa nacional, considerada também moderna. A TV Globo entra no mercado brasileiro de televisão justamente com essa característica. Seria a segunda vez que um grande capital entraria no mercado brasileiro de televisão.

O que existia anteriormente era um sistema de concorrência localizada, pois não havia um mercado de TV articulado em nível nacional. As posições de liderança eram facilmente intercambiáveis, apesar de existir um conglomerado, como o dos Associados que, entretanto, jamais chegou a constituir-se em capital oligopólico atuando de forma integrada nacionalmente. Basicamente, o mercado era concorrencial no conjunto da economia brasileira. A primeira vez que o capital monopolista entra no setor é com o grupo Excelsior, que logo irá sofrer problemas com o regime militar e acabará tendo que sair do mercado.

Ao contrário, a TV Globo, ao entrar, será altamente privilegiada. Sua entrada se dá com o respaldo de um acordo com o grupo Time-Life, quando era proibida a participação de capital estrangeiro no setor de radiodifusão brasileiro. Instaura-

se uma Comissão Parlamentar de Inquérito, na qual a Globo é condenada, mas o governo decide dar um prazo para que as modificações de administração e de composição de capital aconteçam e, daí por diante, o grupo gozará de uma vantagem de precedência, que ficará marcada de forma indelével na estrutura do sistema brasileiro de televisão por toda a sua história.

Assim, o regime militar cria um sistema altamente concentrado, centralizado estatalmente no que se refere à infra-estrutura, ou nas mãos de um capital privado ideologicamente muito próximo de seus objetivos, no que se refere à produção de conteúdo e da construção da hegemonia. Às vezes subestima-se o sucesso do regime militar nesse sentido de construção da hegemonia. A Globo representa, de fato, o “príncipe eletrônico” de que falou Otavio Ianni num poderoso *insight*, uma vitória retumbante, que se mantém até hoje, décadas após a queda do regime, e isto se deve a dois elementos.

Um elemento é a relação que a televisão terá com o público, relacionada justamente com aquilo que a própria rede denomina “padrão Globo de qualidade”, um padrão tecno-estético em *Indústria Cultural, Informação e Capitalismo*, que criará hábitos de audiência relacionados a uma estrutura de grade de programação e gostos, graças, em grande medida, à capacidade que teve de incorporar parte da intelectualidade brasileira: atores, autores importantes — muitos inclusive de esquerda — que vão produzir, a partir sobretudo dos anos 70, um tipo de teledramaturgia que a distingue no panorama latino-americano, o que não significa, como muitas vezes se apregoa, que seja melhor ou pior que os seus congêneres.

Trata-se, simplesmente, de um padrão de produção que garante a fidelidade da parte principal do público brasileiro de televisão, construído a partir do trabalho criativo de intelectuais, conhecedores da cultura popular brasileira, numa situação extremamente favorável, em que ela entra como empresa poderosa em relação a suas concorrentes estabelecidas, tendo o respaldo político do novo regime e econômico do capital estrangeiro, o que lhe garante vantagens de precedência fundamentais. Assim, já em 1969 ela se constitui em rede nacional, e logo após, a partir de 1970, inicia a sua expansão, crescendo junto com a economia brasileira, no período chamado do “milagre”, mantendo-se como uma espécie de porta-voz do regime. Uma solução, como vimos, muito mais efetiva e sofisticada, no sentido da construção da hegemonia, que a dos governos militares argentinos, por exemplo, que preferiram a estatização pura e simples.

A sua relação com o público, mediada pelo padrão tecno-estético assim construído, é uma barreira à entrada fundamental, em relação tanto às empresas que queiram entrar quanto àquelas que já estão no mercado mas não conseguem entrar nas faixas fidelizadas pela líder. Ele exige níveis de investimento extremamente elevados e um conhecimento que a empresa vai internalizando e desenvolvendo ao longo dos anos, de maneira que chega a produzir um tipo de televisão que só ela tem a capacidade de fazê-lo, tanto do ponto de vista das exigências financeiras quanto, principalmente, da capacidade técnica e dos padrões estéticos que a distinguem de outras em nível interno e externo e lhe garante competitividade internacional.

A competitividade internacional da Rede Globo, do meu ponto de vista, está relacionada ao fato de que há grande concentração do mercado brasileiro de verbas de publicidade no meio televisão e, particularmente, na Rede Globo de Televisão. Ela entra na concorrência internacional, evidentemente, com o seu produto já totalmente amortizado em casa, e com uma série de vantagens, inclusive com determinado padrão, que pode ser aceito por parcelas de público estrangeiro apesar de que não com a mesma importância que possui no Brasil.

O outro elemento importante do poderio da Rede Globo, que também vem dessa época, é o sistema de concessões e de filiação. Apesar de haver impedimentos à propriedade em mais de um determinado número de lugares no país, o sistema de filiação permite, de fato, a construção de uma rede nacional em que a produção é totalmente centralizada e as possibilidades de produção regional e local independente é completamente descartada. A Globo forma, inclusive, um bloco muito poderoso de produção e transmissão, o que não é uma coisa banal. Em outros lugares, à época, não era permitido à mesma empresa produzir e transmitir. A Globo aparece, nesse momento, como um capital completamente integrado, estruturado e concentrado em nível nacional. Os níveis de audiência e faturamento publicitário do grupo ultrapassam os 60% e chegam a valores ainda significativamente mais elevados, em determinados momentos.

Esse é o grande elemento que garantirá a hegemonia da Rede Globo de Televisão e, por outro lado, é o que garante também um grau de articulação do ponto de vista político com as elites econômicas e políticas nacionais, regionais e locais. Isto acontece até hoje: os principais grupos políticos nos diferentes estados da Federação são concessionários de emissoras de rádio e televisão; o principal grupo, em cada estado, é filiado, no mais das vezes, da Rede Globo,

e o segundo, do SBT, podendo evidentemente variar. Mas esse é o padrão. Trata-se, a meu ver, de uma situação escandalosa na medida em que os políticos brasileiros têm livre acesso à concessão de rádio e televisão, contrariando inclusive preceitos constitucionais e, mais do que isso, os mais elementares princípios de, por assim dizer, ética política. Dizem que cerca de 30% ou mais dos políticos com mandato no Congresso Nacional têm interesse direto na operação de emissoras de rádio e televisão no país. O número exato, não posso citar agora, mas trata-se de uma estatística considerada importante pelos movimentos pela democratização das comunicações no Brasil; o Israel Bayma, por exemplo, tem trabalhado na sua atualização. Nossa revista, Eptic On Line (www.eptic.com.br), volta e meia publica dados a respeito e o boletim do FNDC também, entre outros.

É muito difícil dizer que o processo de democratização do país está concluído, nessas condições. Talvez, a oportunidade de resolução dessa situação tenha sido perdida. Não seguimos o exemplo da Espanha, nos idos de 1982, quando, para poder entrar na Europa, teve que efetivamente democratizar completamente as suas estruturas políticas de modo geral, e passou pelo que significou, entre outras coisas, uma mudança grave na estrutura dos meios de comunicação, na televisão, nos jornais etc. A nova estrutura implantada teve que absorver novos atores e deslocar antigos. No Brasil, infelizmente isso não aconteceu. A influência que a Rede Globo possui nos processos eleitorais está presente desde o processo de redemocratização do país e o seu poder de manipulação ainda é muito grande. O caso mais evidente, talvez, foi a proibição durante oito anos da presença de Lula na televisão. Era proibido, ele não podia aparecer. Essa capacidade de manipulação é um problema que precisa ser resolvido do ponto de vista da democracia.

Eu poderia dar aqui uma série de outros exemplos de censura privada exercida pela Globo e de manipulação da opinião pública em momentos importantes da vida nacional, especialmente em períodos eleitorais, mas não é preciso insistir nesse ponto. Nosso livro *Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia* apresenta, entre outras coisas, uma série de casos exemplares. Vale insistir, isto sim, no fato de que essa politização do sistema poderia ter sido minimizada, e de preferência eliminada, a partir de 1982, mas o que acontece é justamente ao contrário. Durante o governo Sarney houve um processo de politização maior nas concessões, reforçando aquilo que Suzy Santos e Sérgio Capparelli chamam de “coronelismo eletrônico”; uma característica marcante da televisão brasileira.

Isso, ponto de vista da política, da democracia. Do ponto de vista da economia e do desenvolvimento, a situação não é menos complicada. Se por um lado a concentração e centralização do poder em torno da Rede Globo e dos seus sócios locais garante a competitividade externa da própria empresa, por outro reduz a competitividade sistêmica do país, pois o conhecimento é também fortemente concentrado. Foi citado aqui, pelo professor Marcos Dantas, o caso da Lei da TV a Cabo que cria, por exemplo, a possibilidade de termos televisões comunitárias, universitárias etc. Mas na realidade verificamos que, apesar da abertura, esse é um segmento que não se desenvolve e, quando se desenvolve, é muito comum que a própria televisão comunitária procure o mesmo padrão estético hegemônico — que não consegue imitar evidentemente —, de maneira que a enorme riqueza cultural que tem o país fica em grande medida sob o “monopólio” da Rede Globo, ou sob o poder de sua hegemonia.

Igualmente, as próprias expressões da cultura popular serão legitimadas, ou não, em função dos interesses da empresa oligopolista hegemônica no mercado de televisão. Outro dia me perguntaram: será que a Rede Globo não tem nada de bom? A Globo tem muitas coisas boas, respondi: tem Jorge Amado, Érico Veríssimo, em suas mini-séries e novelas, tem o futebol brasileiro, que diziam ser o melhor do mundo, tem a música brasileira. Enfim, o grande mérito da Globo tem sido o de apropriar-se desse enorme potencial da cultura brasileira para transformá-la em mercadoria. É um caso de sucesso, como não? Entretanto, outros setores da sociedade brasileira não podem ocupar um lugar de destaque na produção e veiculação de conteúdo em função desse nível de concentração.

Essa é a questão central que deveria ter sido discutida quando nos debates em torno da opção brasileira pelo padrão de Televisão Digital Terrestre. A opção tecnológica não é a questão central. É uma questão importante por vários motivos, mas o aspecto central, do ponto de vista de uma verdadeira democratização do país, é que, a cada nova tecnologia, surge a possibilidade de uma nova regulamentação. O caso da Lei da TV a Cabo é um exemplo clássico disso, porque ali a sociedade civil se mobilizou e teve capacidade para impor algumas definições, tal como na Constituinte, no capítulo das Comunicações, outro exemplo importante de como a sociedade civil, organizada em torno da própria temática da democratização da comunicação, consegue alguns avanços, mesmo que esses, depois, não sejam postos em prática, ou o sejam de forma deturpada, em função de como se estrutura concretamente o jogo de interesses no país.

A discussão sobre a televisão digital, para mim e para muita gente, deveria ter essencialmente um caráter estratégico para tentarmos equacionar e intervir nos caminhos possíveis que o sistema poderá tomar, não simplesmente em relação à Política Nacional de Informática, mas às políticas sociais, de inclusão digital e de democratização das comunicações. Em todo caso, na regulamentação do SBTVD que vem agora teremos que enfrentar novamente problemas que dizem respeito à participação e entrada de novos atores sociais, ao que significa alta definição, enfim, a uma série de questões que poderiam estar sendo tratadas numa perspectiva de democratização, sob o risco de perdermos a oportunidade de redesenhar o futuro. Muitos entre os melhores de nós acreditam que já tenhamos perdido, mas eu preferiria manter a dúvida.

É claro que, quando se optou pelo padrão japonês, optou-se pelo padrão mais adequado à manutenção do *status quo* na área de comunicação no Brasil; e não considero isto nenhuma vantagem. O professor Marcos Dantas já explicou muito bem a questão tecnológica envolvida. Mas essa é uma questão que está subordinada a interesses políticos e hegemônicos. Por exemplo, a opção pela televisão digital em nível global, do meu ponto de vista, está relacionada à retomada da hegemonia americana, muito claramente. A discussão da retomada da hegemonia americana, nós sabemos bem, num determinado momento vai passar pela retomada da hegemonia industrial.

No caso da televisão de alta definição, por exemplo, cheguei à França em 1990 e a grande discussão era saber se os Estados Unidos iriam adotar o modelo europeu ou o modelo japonês, porque só havia estes dois modelos de alta definição. E isso era dado como favas contadas! Até que os norte-americanos chegaram, discordaram e impuseram o padrão digital, porque está relacionado com o projeto das infra-estruturas globais da informação. Esse projeto irá desestruturar completamente o setor de telecomunicações em nível internacional, pois os Estados Unidos deram a sua movida e isso funciona como um tabuleiro de xadrez. A partir das reformas que os Estados Unidos fizeram, todos terão que adaptar-se. Entendam que não é meramente uma questão tecnológica, pois trata-se de uma tecnologia que o mundo irá assumir de forma forçada, porque as condições do ambiente de concorrência internacional estão sendo redefinidas em função de um lance estratégico do ator hegemônico, que são os Estados Unidos.

MARIA DA CONCEIÇÃO TAVARES. Na passagem para a TV digital a questão democrática não é, em si, democrática! Se será possível ou não usar a

tecnologia para avançar em cultura, educação, em amplitude, universalização e outros temas que até aqui não avançaram, esse é que é o problema. É muito difícil tentar avançar a questão democrática pelo lado da TV digital e é impossível não tratá-la do ponto de vista da política industrial e tecnológica e também da geopolítica.

C. BOLAÑO. Identificamos duas questões: penso que na questão da TV digital, a opção pelo modelo japonês talvez não tenha sido o ponto final do processo de democratização como se pensava. Muitos podem achar que, a partir desse momento, tudo está perdido. Acredito que não estão perdidas as possibilidades, pois o modelo pode mudar.

M. C. TAVARES. Não creio que haverá democratização nenhuma porque, do jeito que você introduziu a sua discussão, democratização e concorrência praticamente estavam associadas. E aí o argumento que você apresenta é o de que o padrão japonês mantém o *status quo* e não aumenta a concorrência.

C. BOLAÑO. Isto é verdade, pois o padrão japonês não aumenta a concorrência, mas este não é o cerne do problema. O problema é que, quando se escolheu o padrão japonês, definiu-se que quase toda a possibilidade de amplitude do espectro será dada aos atuais operadores. Entendam, não é que eu esteja defendendo o modelo da Telefónica ou de qualquer outra operadora de telefonia que desejasse entrar no mercado de TV digital. O que estou defendendo é que o modelo que o Brasil deveria possibilitar a entrada de novos atores sociais no sistema, não necessariamente os atores hegemônicos do setor de telecomunicações.

M. C. TAVARES. Então nós temos que pensar na ampliação do sistema de serviço público. Creio que a abertura do espectro deveria ser a base para a ampliação do serviço público no Brasil. Aliás, o conceito de serviço público no Brasil nunca foi discutido, diferentemente do que acontece a Europa. Aqui se fala em missão educacional, cultural etc., mas de fato a questão do serviço público não é discutida com seriedade. Creio que um sistema mais aberto não deveria ser um sistema para entrar mais capitalistas, mas se eles entrarem não veria problema. O ponto em que estou insistindo é que a maior amplitude de espectro deveria ser utilizada para a inclusão digital e para a implantação efetiva do serviço público.

C. BOLAÑO. Perfeitamente. Creio que não há qualquer discordância quanto a esse ponto. Mas quero concluir que, do ponto de vista de uma política do audiovisual, identifico três elementos fundamentais para serem tratados. Primeiro, o sistema comercial no Brasil precisa ser regulado, o que já foi

abordado pelo professor Marcos Dantas e, com certeza, também o será pelo professor Venício de Lima. Aqui no Brasil impera um capitalismo selvagem e é preciso regulamentação. É preciso que os operadores privados cumpram também encargos de serviço público. Segundo, devemos ter um sistema estatal que seja efetivamente competitivo. O sistema estatal de serviço público também precisa ser reformado, porque o que nós temos é bem complicado. Penso que precisamos também de um sistema estatal com um bom financiamento e com boa estrutura, também democrática. Terceiro, defendo um setor público não estatal das televisões universitárias, comunitárias etc., e principalmente o financiamento e a capacitação, a qualificação da produção independente e a abertura de espaço para que essa produção independente possa também se mostrar. Isto, seguramente, vai aumentar a competitividade sistêmica do País.

O que penso é que a escolha do padrão e do modelo deveria ter aberto uma discussão acerca das políticas de comunicação. Acho que nem tudo está perdido porque penso que daqui a dez anos a tecnologia irá modificar-se bastante, ou seja, o modelo japonês já será outro. É possível que a internet apareça como uma opção concreta de transmissão de televisão, pois tecnicamente já é possível e o problema se encontra na infra-estrutura. É até possível que essa discussão sobre a televisão digital, em dez anos, mude completamente. Mas o que gostaria de deixar registrado como preocupação central neste debate é que a democratização dos meios de comunicação no Brasil, independentemente da discussão se é com televisão digital ou não, é um ponto em aberto. Não podemos deixar passar a oportunidade novamente. Obrigado.

C. TIBÚRCIO. Vamos passar a palavra ao professor Venício de Lima, seguindo a mesma recomendação de se auto-apresentar.

VENÍCIO ARTHUR DE LIMA. Recentemente, a Editora Fundação Perseu Abramo publicou o livro de minha autoria, *Mídia: crise política e poder no Brasil*. Seguindo a sugestão de Carlos Tibúrcio, me apresentarei através desse livro, pois os temas nele tratados são meus principais objetos de estudo. Minha formação não é em economia, mas em sociologia e política, um curso que nem existe mais. Depois fiz mestrado e doutorado em comunicação. Sou professor aposentado da Universidade de Brasília, onde passei praticamente toda a minha vida profissional e continuo ligado ao seu Núcleo de Estudos sobre Mídia e Política (NEMP), do qual fui fundador e onde ainda sou pesquisador sênior. Além disso, nos últimos dois anos tenho sido articulista semanal do *Observatório da Imprensa*, que é um sítio de acompanhamento crítico da mídia na internet.

“Os limites da democratização das comunicações: regulação e estrutura de poder” é o tema sobre o qual devo discorrer. Na verdade, pretendo apresentar um rápido diagnóstico que, certamente, não vai ser muito otimista, da mídia brasileira, sobretudo da radiodifusão. Da mídia impressa e da mídia eletrônica cujos controles, no Brasil, se confundem por razões que veremos. Pretendo também identificar quais são os principais atores cujos interesses estão em disputa na formulação das políticas públicas do setor e fazer um balanço dessa disputa nos quase quatro anos de governo do Presidente Lula. E, ao final, apontar um ou dois caminhos no sentido da democratização do setor.

Sem dúvida haverá superposição com algumas questões já apresentadas pelos professores Marcos Dantas e César Bolaño e, em alguns casos, divergências. Mas entendo que isso pode criar a oportunidade para que a nossa discussão fique mais interessante e produtiva.

1. Quais são as principais características do sistema brasileiro de mídia? Nos poucos estudos que temos sobre a história da área, algumas características do sistema brasileiro são sempre lembradas. Se olharmos a forma como se organiza hoje a estrutura da nossa mídia — prefiro o coletivo “mídia”, outros utilizam a expressão “meios de comunicação” e alguns, mais antigos, usam “imprensa” — temos que levar em conta inicialmente o papel histórico do Estado.

A primeira característica lembrada é que fizemos uma opção — como país, como nação, como Estado — por um modelo de exploração da mídia que privilegia a atividade privada comercial. Poderia ter sido de outra forma. Mas no que se refere à radiodifusão, adotamos esse modelo que tem origem nos Estados Unidos e que se chama *trusteeship model*. É um nome difícil de falar, mas não muito difícil de entender, pois é mais ou menos uma curadoria: você tem o direito de exploração de um serviço e delega a outro para administrar e operar para você. O rádio e a televisão são outorgas/concessões do poder público para a iniciativa privada. A primeira característica do nosso sistema de mídia, desde quando o rádio foi introduzido no Brasil e regulado pelo Estado, é que optamos por privilegiar esse modelo de curadoria. Essa opção foi feita de forma autoritária, pois foi uma decisão de gabinete, sem que houvesse qualquer discussão pública. Implantamos um modelo de concessão prioritária da radiodifusão à iniciativa privada. Este não era o único modelo existente no mundo. Para darmos o exemplo clássico, nessa época a Inglaterra fizera a opção que privilegiou o Estado como operador e executor da atividade de radiodifusão.

Uma segunda característica, também lembrada pelos poucos historiadores da área, é que o nosso sistema de mídia foi sempre nacionalista. Por quê? Porque a lei sempre determinou que o gerente das empresas de mídia tivesse que ser brasileiro nato ou naturalizado há mais de dez anos. Além disso, não se permitia a presença de capital estrangeiro nas empresas de mídia impressa e eletrônica. Somente a Emenda Constitucional 36, aprovada em 2002, e regulamentada, primeiro por medida provisória e depois por lei, veio alterar essas regras. Desde então se permite a participação de até 30% de capital estrangeiro nas empresas controladoras.

Uma terceira característica lembrada é que a legislação brasileira estabeleceu a radiodifusão como serviço de interesse público com finalidades educativas.

Começo identificando as características sempre lembradas porque, na verdade, quero chamar a atenção para uma característica específica que os historiadores não mencionam e foi absolutamente fundamental para definir a estrutura que o sistema de mídia acabou tendo no Brasil. Refiro-me ao fato de que a nossa legislação nunca se preocupou de forma efetiva com a *propriedade cruzada* dos meios de comunicação.

Na década de 60, durante o regime militar, houve uma tentativa, através do Decreto-Lei 236/1967, de se estabelecer limites para o número de concessões de radiodifusão que um mesmo grupo privado poderia receber. Esses limites, no entanto, não foram obedecidos porque o Estado, que é o órgão fiscalizador, na verdade, nunca interpretou a norma legal como forma de controle da propriedade.

Dessa forma, o Estado brasileiro nunca se preocupou de maneira efetiva com a propriedade cruzada nos meios de comunicação. O que significa isso? Não há na legislação brasileira de mídia, sobretudo na de radiodifusão, uma preocupação com o fato de que o mesmo grupo empresarial, no mesmo mercado, seja concessionário de emissora de rádio e/ou de televisão, e ainda proprietário de empresas de jornais e/ou de revistas.

Uma das conseqüências dessa omissão é que nosso sistema de mídia foi sempre concentrado, exatamente porque se formou com base na ausência de restrições legais à propriedade cruzada dos diferentes meios de comunicação.

Os principais grupos de mídia que existiram, e ainda existem, no Brasil, são grupos multimídia, baseados na propriedade cruzada. Isso foi verdade para os Diários Associados e é, evidentemente, verdade para as Organizações Globo, que é o maior grupo de mídia que existe no Brasil hoje. E também é verdade para os grupos regionais de mídia, que além de serem grupos empresariais baseados

na propriedade cruzada são grupos controlados pelas oligarquias políticas locais e regionais, como todos sabemos. Mais adiante retornarei a esse ponto.

A propriedade cruzada, inclusive, para efeito de um diagnóstico do nosso sistema de mídia, realizado na perspectiva da economia política do setor, torna irrelevante a diferença entre mídia impressa e mídia eletrônica. Nos casos mais importantes, os grupos controladores de uma e de outra são os mesmos. Ressalte-se, no entanto, que, do ponto de vista legal, a mídia impressa tem uma legislação distinta da mídia eletrônica.

Existem, no entanto, várias outras características que singularizam o sistema brasileiro de mídia. Uma delas é que, sobretudo em nível regional e local, ele é controlado por grupos familiares. Mas não só por grupos familiares. Esses grupos familiares são os mesmos grupos oligárquicos da política regional e local. Aparece, então, uma questão extremamente importante que tenho chamado de “coronelismo de novo tipo”, isto é, uma prática política que atualiza o velho coronelismo da República Velha para o nosso tempo.

Outra característica importante, mais recente, é o avanço, tanto na radiodifusão quanto na mídia impressa, do controle desses meios por diferentes igrejas. O maior avanço é o das igrejas evangélicas, embora, historicamente, a igreja católica seja o maior concessionário de emissoras de rádio no Brasil. Em alguns casos, a presença das igrejas como concessionárias é bastante evidente. Por exemplo: dos dezenove ou dezessete canais de televisão aberta na cidade de São Paulo, sete são canais de emissão religiosa.

Outra característica do nosso sistema de mídia é que ele é um sistema onde predomina a *no law*, ou seja, a ausência da regulação. É um sistema em que a principal referência legal ainda é um velho Código de 1962. Completamente desatualizado, foi fragmentado pela Lei Geral de Telecomunicações, que é de 1997. Além disso, há várias normas avulsas para serviços específicos que, em alguns casos, são até mesmo contraditórias. Por exemplo: quando se assiste ao Bom-dia Brasil na TV Globo, ou seja, pela televisão aberta, às sete e quinze da manhã, assiste-se a emissão de um programa que é regulado pelas normas da radiodifusão. Uma hora depois, o mesmo programa na Globo News, que é um canal da TV a cabo, é regulado pela Lei da TV a cabo.

Outro aspecto desse caos legal tem origem na Constituição de 1998 e é relativo às outorgas de novas concessões e de renovações de concessões. A Constituição estabeleceu o princípio da complementaridade dos sistemas público, privado e estatal. O sistema brasileiro é, historicamente, privado e, de 1988 para cá, não

houve nenhuma obediência do Estado ao cumprimento desse princípio nas novas outorgas e nas renovações das concessões. E mais: a Constituição fala em complementaridade dos sistemas estatal, público e privado, mas não há nenhuma positivação legal do que seja estatal e do que seja público. Quando se fala sobre televisão pública no Brasil, alguns pensam em TV estatal, outros em TV universitária, legislativa, comunitária. Não há sequer conceituações claras.

Uma outra característica do nosso sistema de mídia é a hegemonia de um único grupo privado, as Organizações Globo, que concentra as verbas publicitárias, num total desequilíbrio em relação a sua própria audiência. Sessenta por cento do “bolo publicitário” vai para as Organizações Globo. Para a Rede Globo de Televisão esse percentual chega a ser ainda maior, de tal forma que se somarmos todas as outras emissoras comerciais de televisão veremos que a elas são destinados apenas 35% ou 40% do volume total de publicidade e a Globo abocanha o restante.

Nosso sistema de mídia, portanto, privilegia a exploração privada comercial da radiodifusão; foi nacionalista até 2002; a lei diz que ele é um serviço de interesse público com finalidades educativas; não regula a propriedade cruzada e, por isso, é historicamente concentrado; é controlado por grupos familiares e pelas oligarquias políticas regionais e locais; assiste a um avanço no seu controle, sobretudo, por igrejas evangélicas; padece de uma ausência de regulação e tem a hegemonia de um único grupo privado — as Organizações Globo.

2. No contexto de um sistema de mídia com as características brevemente descritas, como se dá a formulação das políticas públicas do setor? Existe uma política pública de comunicações no Brasil? Quais são os principais atores envolvidos?

Antes de responder a essas questões é necessário lembrar que estamos vivendo um momento histórico de transição onde as fronteiras entre telecomunicações, radiodifusão e informática, do ponto de vista da economia política do setor, em muitos casos não fazem mais sentido. Entretanto, apesar de estar implícito que já não há mais como separar uma política pública de radiodifusão de uma política pública geral de comunicações, não se pode esquecer que no Brasil essa diferença ainda está sendo praticada.

Voltando, portanto, aos atores envolvidos, o principal deles é certamente o Estado. É o Estado tanto no que se refere ao Poder Executivo, quanto ao que se refere aos poderes Legislativo e Judiciário.

O Poder Executivo pode tomar a iniciativa propositiva na formulação das políticas. No caso das concessões de radiodifusão, desde 1988, a Constituição

estabeleceu que a competência para as outorgas e renovação de concessões não era mais somente do Poder Executivo, mas também do Poder Legislativo. Ressalto que, na época, esse compartilhamento de poder foi considerado um avanço. Hoje, há dúvidas se o que veio a acontecer em relação à radiodifusão significou realmente um avanço.

O processo de concessão de radiodifusão tem seu início no Executivo, mais precisamente no Ministério das Comunicações, e uma portaria de autorização é enviada para a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. Depois de reavaliada politicamente, a portaria é encaminhada ao Legislativo e, na verdade, só se completa com um decreto legislativo do presidente do Congresso Nacional.

O que vem acontecendo desde 1988? Como os principais grupos de mídia locais e regionais são controlados pelas oligarquias políticas, a decisão da Constituição de 1988, na prática, significa compartilhar o poder com grupos que estão diretamente no Congresso Nacional ou lá estão muito bem representados. Criou-se uma situação em que os próprios concessionários passaram a influir decisivamente ou a formular diretamente as políticas do setor. Na verdade, chegou-se ao absurdo de que parlamentares votam as renovações de concessões das quais são os próprios concessionários na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CC&TCI) da Câmara dos Deputados.

Fizemos uma pesquisa financiada pelo PROJOR-Instituto para o Desenvolvimento do Jornalismo (cujo relatório final é um dos capítulos do livro *Mídia: crise política e poder no Brasil*, citado em minha apresentação), na qual conseguimos flagrar pelo menos dois casos em que membros da CC&TCI, concessionários de emissoras de rádio, estavam presentes e votaram nas reuniões em que se aprovou a renovação de suas próprias concessões. É uma situação absurda e única.

Quando tratamos, portanto, do principal ator das políticas públicas para a mídia — que é o Estado — esbarramos em situações como essa.

Outro ator importante, evidentemente, são os grupos empresariais privados, ou seja, os grupos hegemônicos que controlam a mídia brasileira tanto impressa quanto eletrônica. Esses grupos, além de multimídia, são vinculados às oligarquias políticas, como já vimos.

Existem várias entidades que representam e agem politicamente em nome desses grupos privados. No caso da radiodifusão a principal é a Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT) na qual a Globo continua

mantendo sua hegemonia. Existe outra entidade que é liderada pelo Grupo Bandeirantes, na qual também está representado o SBT, que é a Associação Brasileira de Radiodifusão (ABRA) e uma outra liderada pela TV Record que é a Associação Brasileira de Radiodifusão, Tecnologia e Telecomunicações (ABRATEL). Além disso, existe a Associação Nacional de Jornais (ANJ) e a Associação Nacional dos Editores de Revistas (ANER). Essas entidades não são homogêneas e, muitas vezes, vivem situações de conflito e disputa de interesses. No entanto, as divergências são colocadas de lado quando os interesses maiores da mídia privada estão em jogo. Na discussão sobre o modelo de TV digital, por exemplo, todas elas se uniram e agiram de forma articulada.

Outro importante ator que entra nas disputas do setor de comunicações em consequência direta da convergência tecnológica são as empresas de telefonia, a maioria delas ligadas a grupos globais com peso econômico muito maior do que os tradicionais grupos de radiodifusão nacionais. Às “teles” interessa, inicialmente, entrar no mercado de distribuição de conteúdo audiovisual de vez que já têm capacidade física instalada para isso. E esse interesse ameaça diretamente a tranqüila hegemonia que os grupos de mídia tradicionais historicamente exerceram no setor.

Outro ator que emerge com enorme peso e influência são os fabricantes de equipamentos eletro-eletrônicos que têm interesse direto nas soluções tecnológicas que serão adotadas para implantação das novas tecnologias, em especial, aquelas derivadas da digitalização do rádio e da televisão.

Os principais atores são, portanto, o Estado e os grupos privados de radiodifusão, das “teles” e da indústria de eletroeletrônicos. Mas existe ainda o que tenho chamado de “não-atores” ou “quase-atores”. São as organizações da sociedade civil; em casos mais recentes, o Ministério Público e também entidades de representação da mídia pública. Esses setores têm posições, articulam seminários, têm canais de expressão de suas posições, se manifestam, mas não têm voz atuante no processo decisório. Na verdade, eles não são capazes de influenciar na formulação das políticas públicas do setor.

Se tomarmos como exemplo o processo de definição recente do modelo da TV digital, alguns dos não-atores estavam contemplados e faziam parte das comissões de governo que discutiam as alternativas de política à época do Decreto que criou o SBTVD em 2003. Entretanto, essas comissões foram sendo esvaziadas e marginalizadas pelo próprio Ministério das Comunicações. Os não-atores foram perdendo a voz, até que, na decisão final, esses grupos não tiveram

qualquer interferência. Ao contrário, alguns desses grupos, hoje, estão na Justiça questionando decisões tomadas pelo governo federal.

A definição de políticas públicas de mídia no Brasil, portanto, ocorre num círculo extremamente reduzido de atores. O que há, na verdade, é uma negociação de interesses, sobretudo entre o Estado e os grupos privados. No caso da TV digital, durante certo tempo, houve alguma negociação entre o Estado e os “não-atores”. Mas em nenhum momento houve negociação efetiva entre os “não-atores” e o Estado ou os grupos empresariais que, muitas vezes, são também grupos políticos ligados à própria estrutura do Estado. Essa é a situação que vivemos hoje: a completa exclusão dos “não-atores” da formulação das políticas públicas de comunicações no Brasil.

3. Teria o governo do Presidente Lula condições concretas e objetivas para ter avançado na democratização das comunicações dentro do contexto histórico e do jogo de interesses dos atores descritos? Qual o balanço que se pode fazer da ação de governo nos últimos quase quatro anos?

Na verdade, o Estado não foi capaz de implementar, nos últimos anos, nenhuma das propostas de políticas públicas do setor que os não-atores consideram avanços no processo de democratização das comunicações. Apresento quatro exemplos emblemáticos: a Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (ANCINAV), a Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa, as rádios comunitárias e as RTVIS.

O projeto de transformar a Agência Nacional do Cinema (ANCINE) em ANCINAV fracassou. Mais do que isso. Diante de uma feroz e intensa campanha pública de oposição ao projeto movida, sobretudo, pelos grupos tradicionais de mídia, o governo decidiu, em janeiro de 2005, que os estudos prosseguiriam mas que primeiro seria construída uma proposta de regulação mais ampla dentro da qual a transformação da ANCINE em ANCINAV fizesse sentido. O argumento foi de que não se poderia implantar uma agência reguladora — a ANCINAV — sem se ter primeiro a Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa.

O que, no entanto, de fato, aconteceu? A idéia da Lei Geral não avançou. Nunca chegou a ser elaborado um projeto. Pior do que isto, as duas comissões que foram criadas com essa finalidade nunca chegaram a se reunir. A primeira comissão — que era um GTI, Grupo de Trabalho Interministerial — esperou oito ou nove meses para que os seus membros fossem indicados. Quando os membros foram indicados e foi marcada uma primeira reunião, houve uma decisão de governo que não seria mais um GTI mas sim uma Comissão Interministerial, de

ministros, com representantes também da Procuradoria Geral da República e outros órgãos. A primeira comissão, um GTI, deixou de existir, embora nunca tivesse se reunido. E a nova comissão interministerial nunca se reuniu.

Mas houve ainda outro desfecho. Em janeiro de 2005, o governo também decidiu que seria encaminhada ao Congresso Nacional uma nova proposta de legislação que seria de fomento e de fiscalização na área da produção audiovisual. Isso atendia aos interesses dos grupos que faziam oposição ao projeto de transformação da ANCINE em ANCINAV. Esse projeto, apoiado pelos mesmos setores que lutaram publicamente contra a transformação da ANCINE em ANCINAV, foi feito e foi enviado ao Congresso Nacional.

Outro exemplo de que o governo não foi capaz de implementar políticas democratizantes diz respeito às rádios comunitárias que são regidas por uma legislação excludente herdada do governo anterior. Ainda em 2003 foi criado um Grupo de Trabalho que chegou a produzir um relatório final. Mudou-se o ministro, criou-se um Grupo de Trabalho Interministerial, que se reuniu o ano inteiro produzindo também um longo relatório final. Mudou-se novamente o ministro e o novo ministro não aceitou o relatório final do GTI que nunca chegou a ser encaminhado à Presidência da República. Resumo: não se avançou um milímetro. Pelo contrário, a repressão às rádios comunitárias — que não conseguem se legalizar, na maioria das vezes, por inoperância do próprio Ministério das Comunicações — aumentou no governo do Presidente Lula se comparada ao governo anterior.

Outro exemplo de não avanço é o das RTVIS ou Retransmissoras de TV Institucionais. Criadas por decreto elas abririam uma excelente oportunidade para o poder local se tornar retransmissor de TVs do campo público e também produtor de conteúdo. No decreto abria-se a possibilidade de uso da TV a cabo por prefeituras em até 15% do tempo total de retransmissão. Essa possibilidade foi saudada por todos que se interessam pela democratização da comunicação. A TV a cabo alcança duzentos e poucos municípios de um total de cerca de 5600 existentes no país. Como a TV a cabo é obrigada por lei a transmitir canais comunitários, as atividades das Câmaras de Vereadores seriam transmitidas e haveria também a possibilidade da geração de receitas publicitárias locais. Era a possibilidade do início da produção de conteúdo local.

O que aconteceu? Houve uma forte reação dos grupos privados de mídia e, cerca de um mês depois da assinatura do decreto original, um novo decreto foi assinado voltando atrás e extinguindo as RTVIS.

4. Além de não haver avanço no sentido da democratização da comunicação, os últimos quase quatro anos foram ainda marcados pelo surgimento de uma intolerância radical dos atores da mídia privada em relação a qualquer proposta de regulação das comunicações, oriunda ou não do governo.

Um exemplo recente foi o vazamento para a mídia de um documento preliminar do Partido dos Trabalhadores com sugestões para um Programa de Políticas Públicas para o setor de comunicações num eventual segundo mandato do Presidente Lula. Esse documento recebeu sugestões de várias entidades e pessoas interessadas que foram agregadas por temas para serem encaminhados às comissões de Programa de Governo do PT. Nesse documento preliminar havia referência a uma proposta de realização de audiências públicas — a exemplo do que ocorre em vários países democráticos — para a renovação das concessões de radiodifusão. Essa proposta de um procedimento rotineiro — adotado, por exemplo, nos Estados Unidos — num documento preliminar que sequer havia sido discutido na instância partidária apropriada, gerou editoriais, artigos, manifestos com a mesma retórica que já havia sido utilizada pela grande mídia no combate às outras propostas de democratização da comunicação: estalinismo, autoritarismo, dirigismo etc. A radicalização chegou a tal ponto que até a expressão “democratização da comunicação” passou a ser “satanizada” por setores liberais e conservadores da nossa grande mídia.

Os não-atores estão perdendo até mesmo a possibilidade da fala, porque não se pode mais falar em propostas para a “democratização da comunicação” sem ser imediatamente rotulado de autoritário ou de estar ameaçando a liberdade de imprensa. Não há diálogo ou negociação entre os atores, nem entre atores e não-atores. Criou-se uma situação de impasse, com a predominância clara das opiniões e dos interesses dos grupos dominantes de mídia que são, claro, os que maior influência exercem na formulação das políticas públicas. A situação de impasse fez com que até mesmo importantes instituições que financiam a pesquisa social manifestem sua preocupação e incentivem, não só a pesquisa na área, mas também a construção de uma mídia alternativa no país.

5. A todas essas questões está acoplada a “governabilidade”, isto é, a capacidade do governo de governar concretamente. Ressalte-se que essa não é uma questão exclusiva desse governo, mas é de qualquer governo. É desse, é do anterior e certamente do próximo. Tudo isso decorre das transformações da natureza da própria política, com a centralidade da mídia no mundo contemporâneo.

Esse governo, ou qualquer governo, se vê obrigado a negociar permanentemente com setores que são capazes de definir o que é público. Esses setores no mundo contemporâneo são os grupos de mídia hegemônicos. E toda vez que um governo é obrigado a negociar, mais dependente ele fica, mais concessões ele tem que fazer. Em períodos eleitorais essa obrigação é potencializada ainda mais pela necessidade de visibilidade positiva na disputa.

6. O que pode ser feito ou qual o caminho para se avançar em relação à democratização das comunicações? Há, pelo menos, dois caminhos a seguir: a observação crítica da mídia e a criação de um sistema alternativo.

Participei recentemente de um Colóquio Latino-Americano de Observadores da Mídia organizado pelo *Observatório da Imprensa* e realizado em São Paulo. Estavam presentes representantes de treze países. Apesar da pouca experiência relativa latino-americana, ficou evidente que a crítica da grande mídia privada e comercial é feita, sobretudo, de fora dela, dos sistemas públicos. Nós sabemos que, no Brasil, a grande maioria dos veículos não tem qualquer forma institucionalizada de crítica interna. A *Folha de São Paulo* tem um *ombudsman* e a Radiobrás — que é uma estatal — tem uma Ouvidoria. É basicamente isso. O maior grupo de mídia do país — as Organizações Globo — não tem sequer um único *ombudsman*.

Ao final desse colóquio houve consenso sobre a necessidade da criação de uma rede pública de radiodifusão como forma de avançar na democratização da comunicação. São as redes públicas que, em geral, oferecem o espaço que não está disponível na mídia comercial privada para a crítica da mídia.

O jornalista francês Bernard Cassen há algum tempo insiste que não podemos nos iludir: não há possibilidade de se democratizar a grande mídia; é preciso que se criem sistemas alternativos de mídia. No contexto brasileiro, uma alternativa viável é exatamente a construção — com o apoio do Poder Executivo — de um sistema alternativo de mídia pública, que possa, dentro de outros parâmetros de financiamento, gestão e produção de conteúdo, se transformar, inclusive, numa alternativa de qualidade à mídia privada comercial.

Dentro dos limites de tempo disponíveis essa é a contribuição que posso trazer ao debate. Não é, infelizmente, uma visão otimista.

Muito obrigado.