

Políticas de comunicação, governo Lula e TV digital

Valério Cruz Brittos*
César Ricardo Siqueira Bolaño*

Resumo A reeleição de Luis Inácio Lula da Silva para mais quatro anos de governo veio carregada de expectativas quanto às diferentes áreas, entre elas a das políticas nacionais de comunicação. O Governo Lula apresenta uma visão hesitante a respeito da implantação da TV digital terrestre, mas não parece apontar, como deveria, para a construção da política nacional de comunicação de que o país carece, como reconhece toda a bibliografia brasileira em políticas e em economia política da comunicação.

Palavras-chave economia política da comunicação; políticas de comunicação; processos midiáticos; comunicação e capitalismo; história da comunicação.

Communication policies, the Lula presidency and digital TV

Abstract Luis Inácio Lula da Silva's reelection for Brazilian presidency brought expectations in different areas, among them those of national communication policies. Lula's Government presents a hesitant vision in respect to the installation of earthly digital TV, but it doesn't seem yet, as it should, to point to the construction of the national communication policy the country needs, as all the Brazilian communication policies and political economy of communication bibliography recognize.

Keywords political economy of communication; communication policies; media processes; communication and capitalism; communication history.

Introdução

Depois de um pleito eleitoral marcado por forte disputa, com espaço para acusações da oposição – e, na maioria das vezes, uma postura parcial, em decorrência pouco esclarecedora do processo, por parte da grande mídia –, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva assumiu mais quatro anos de

* Valério Brittos é professor no Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) e doutor em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela Faculdade de Comunicação (Facom) da Universidade Federal da Bahia (UFBA). É presidente do Capítulo Brasil da União Latina de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura (ULEPICC-Brasil). E-mail: val.bri@terra.com.br.

** César Bolaño é professor da Universidade Federal de Sergipe (UFS), onde coordena o Observatório de Comunicação (Obscom). É doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Preside a Federação da União Latina de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura (Ulepícc-Federação). bolano@ufs.br

Governo, com uma agenda centrada na aceleração do crescimento econômico e indefinições quanto aos problemas históricos da comunicação, com lugar para o projeto de uma rede pública televisiva. Permanecem, no entanto, vazios e problemas que terão que ser tratados, para o Brasil implementar a televisão digital integralmente.

O Governo anterior ao de Lula, da atual oposição, PSDB, realizou importantes modificações no setor de telecomunicações, privatizando e liberalizando o sistema, porém nada fez para mudar a tradicional situação de concentração dos meios de comunicação no país. Na ocasião, não houve tentativas de modernização das leis de regulação das comunicações, de suma importância para o desenvolvimento nacional, apesar das boas intenções do Livro Verde da Sociedade da Informação. O primeiro mandato de Lula foi tímido e praticamente nada avançou quanto ao tema, recuando perante toda reação das indústrias culturais, como nos casos dos projetos (sepultados) de criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav) e do Conselho Federal de Jornalismo (CFJ).

Na verdade, a temática das tecnologias da informação e da comunicação (TIC) não tem sido tratada de acordo com a importância que elas têm na sociedade contemporânea, por possibilitar troca ágil de informações, para diversos usos. Insere-se tal dinâmica no arranjo capitalista esboçado a partir da década de 1970, em substituição ao prevalente desde o final da Segunda Guerra Mundial, caracterizado pela produção e consumo de massa, gestão planejada da economia pelos monopólios públicos e privados, forte intervenção estatal na atividade econômica, proteção da relação de trabalho, modelos administrativos rígidos e atuação corporativa centralizada e vertical.

Na reestruturação do capitalismo, as inovações tecnológicas desempenham um papel primordial, estimulando o consumo, permitindo o funcionamento sincronizado de mercados e acelerando a transmissão de informações que impulsiona a globalização, apoiada, por sua vez, em políticas de liberalização e privatização. As mudanças não se limitam à ordem tecnológica, atingem também o conjunto do modo de regulação das comunicações em nível mundial. No caso do audiovisual e das telecomunicações, em especial, esse movimento traduz-se num processo generalizado de desregulamentação, reposicionamento do Estado e aumento da concorrência internacional. É nesse quadro que deve ser encarada a televisão digital terrestre.¹

Estado, capitais e tecnologia

Verifica-se hodiernamente uma nova etapa do processo histórico de expansão do capitalismo, em que a esfera econômica progride em sua posição predominante, subsumindo as outras, uma determinação civilizatória, entretanto, que não se materializa sem lutas e resistências. Nas últimas décadas, o poder de resistência dos agentes não-hegemônicos encontra-se mais enfraquecido, em conseqüência de uma conjuntura de desemprego, precarização das relações de trabalho e exclusões de diversos matizes, ainda que nos últimos anos, desde o início do século XXI, os movimentos de questionamento do sistema apareçam revigorados, buscando articular-se em redes mais ou menos globais.

A construção da hegemonia, em todo caso, requer negociações e, principalmente, inclusão de demandas populares para legitimar-se, de modo que é possível projetar políticas públicas de comunicação democráticas, no interior das dinâmicas de hegemonia e contra-hegemonia, mesmo

¹ Para uma discussão minuciosa sobre a TDT, vide BOLAÑO; BRITTOS, 2007

contrariando as tendências mais evidentes do mercado e do próprio mundo acadêmico. No caso de um aparato técnico do porte da televisão digital, sua introdução deve considerar as potencialidades quanto à incorporação de agentes e conteúdos populares, espaços para produção de propostas educativas e condições para geração de empregos e tecnologia própria, numa discussão que englobe centro e periferia social, pois todos os grupamentos serão atingidos.

Mesmo com o neoliberalismo, o Estado mantém a sua função de, através da regulamentação, abrir espaço para a atuação dos capitais. Não são eliminadas as funções do ente estatal, que permanece vivo, capaz de contemplar interesses e produzir sentidos, indispensável para a acumulação de capital e proposições em rumo diverso. Renova-se a importância do ente estatal e da lei na expansão da forma mercadoria, desencadeando uma nova fase no processo de privatização do conhecimento. Correspondem essas ações a deslocamentos do Estado, o qual se relaciona de modo direto e é influenciado por organismos e objetivos conectados com os capitais. Assim, o Estado interfere frequentemente nos setores da comunicação, mas numa postura particularista, priorizando os objetivos dos capitais em concorrência, um ponto que se configura mais dramático no Brasil, onde esses setores formam uma área quase privada, mesmo que seus interesses e conseqüências sejam extremamente públicos.

De outro lado, eventuais reservas à liberdade total para as empresas de comunicação, como explica Mattelart (2002, p.156) “logo serão tachadas pelos grupos de pressão de tentativas de restauração da censura”, devendo “os fluxos culturais e informacionais” ser regidos somente pela sanção do consumidor, sendo afastada “a legitimidade de toda tentativa de formulação de políticas públicas, nacionais e regionais”. Destarte, diminui consideravelmente a presença de regras estabelecidas visando ao conjunto da população, isto é, de políticas públicas democráticas, no melhor sentido da expressão. Isso porque a apregoada liberdade é para a rentabilização dos negócios, não para a produção e difusão de sentidos, o que condiciona o livre fluxo à capacidade econômica.

Por isso, predomina uma espiral de desregulamentação, que não se traduz, necessariamente, em diminuição do número de regras. Ao contrário, com a entrada de novas tecnologias, o mercado audiovisual tem sido muito regulamentado. Contudo, muitas vezes, primeiro é criado o precedente e só depois é editado o diploma legal, como aconteceu no início dos sistemas televisivos pagos no Brasil, dificultando uma regulação eficaz e consciente. Pela magnitude da alteração que representa, com a TV digital isso não ocorreu, nem poderia ocorrer assim, mas os operadores apostam no mínimo de regras, para que possam usar o espectro a partir de seus próprios propósitos de rentabilidade, o que deve se traduzir sobretudo na oferta de conteúdos de alta definição, com poucos serviços interativos (possivelmente pagos).

Mas pensar hoje em políticas públicas de comunicação inclui tratar de cultura e educação, não só como instrumentos de uso da mídia, mas para criar vínculos com referentes nacionais, locais e alternativos. Este é o caminho para a construção de identidades capazes de enfrentar os desafios de globalização e buscar por formas mais tangíveis de construção de pontes para uma sociedade mais justa e solidária, reconhecendo-se ser esta a via de abertura à efetivação de projetos verdadeiramente não-hegemônicos. A expansão capitalista, a emergência da racionalidade informacional no centro da vida econômica e cultural ou a inovação tecnológica não servem de justificativas ao descarte da regulamentação dos problemas da Comunicação.

Se o capitalismo exclui e renega uma grande parcela da população, de forma ainda mais acelerada hoje, é importante pensar uma forma articulada de políticas de comunicação, informatização, educação, cultura, ciência e tecnologia, visando à preservação e ao desenvolvimento da diversidade, tendo por objetivo o progresso social e a inserção soberana do país na chamada economia do conhecimento. Para isso, toda uma articulação institucional

precisa ser feita, visando desenvolver a infra-estrutura material e intelectual do país, pensado na sua multiplicidade cultural. Nesse caso, as potencialidades regionais devem ser consideradas, inclusive o espaço do conteúdo local na televisão.

Digitalização, audiovisual e inovação

Ainda que as opções atuais da tradicional TV aberta frente às perspectivas da televisão digital atrelem-se a formatos tecnológicos, isto se relaciona com o quadro de mudanças econômicas, políticas e culturais mais amplas. As inovações tecnológicas no âmbito do audiovisual atestam uma sabida desconexão com a demanda, visto que atendem mais a objetivos de aceleração da obsolescência planejada dos equipamentos, especialmente os domésticos, além da busca de outras possibilidades de realização de negócios, por parte dos diversos agentes que compõem o mercado, do que a uma efetiva necessidade do consumidor atestada em pesquisa.

Assim é que o Brasil já vive o período demarcado por Galperin (2003) como “a terceira geração tecnológica da televisão, iniciada com a digitalização da transmissão de sinais audiovisuais”. Isso ocorre não só porque a produção televisiva está parcialmente digitalizada, tratando-se das grandes redes, mas porque em 2007 começam as transmissões digitais, pela região metropolitana de São Paulo, a partir daí desencadeando-se todo o processo de instalação do sistema nas capitais e logo no restante do país, com toda sua diversidade. Ademais, as tecnologias atuais, centradas na televisão digital terrestre e na internet, não conduzem a uma superação do presente mercado televisual brasileiro, conquanto expressem alterações na estrutura produtiva, “relacionadas com a ampliação da oferta, a inovação tecnológica e a re-regulamentação”.(BRITTOS, 2005, p. 87)

Em termos de televisão aberta, não há indícios de maior pulverização de agentes. Nota-se, inclusive, uma substituição na vice-liderança de audiência, com a Rede Record superando o SBT, segundo colocado em audiência até 2006, o que significa, de fato, aumento da concentração, em que pesem as características gerais da fase atual da televisão brasileira, de multiplicidade da oferta,² com o surgimento de novas opções de programação. Isso não se relaciona diretamente com a digitalização, mas com uma legislação permissiva, quanto à concentração e origem do financiamento para compra e atuação das operadoras. Portanto, a despeito de, segundo Bustamante, (2003, p.181), o impacto primeiro da digitalização estar “no barateamento dos custos por canal, que deveria eliminar as barreiras à entrada do setor, incrementando o pluralismo da oferta”, não há indício de que isto venha a ocorrer no Brasil, como não tem sido a regra no resto do mundo.

Ao contrário, têm sido desencadeados, pelos operadores, movimentos com o intuito não só de impactar positivamente seus negócios tradicionais, mantendo sua hegemonia, mas de repercutir sobre o conjunto dos meios de comunicação, ampliando para além da TV de massa suas oportunidades de lucro. Mas os resultados dessas ações resultaram numa crise de endividamento que, não obstante já tenha se mostrado mais grave, as fragiliza no momento da implantação da digitalização. A participação do capital estrangeiro de forma limitada no capital das empresas do setor, permitida por uma mudança legislativa obtida com profundas divisões no empresariado, até hoje não se efetivou, o que está ligado, mais do que à desconfiança dos grupos estrangeiros, ao seu interesse em entrar no negócio no Brasil, em posição de vantagem e por outras vias.

² Para aprofundamento das características da fase da multiplicidade da oferta e sua manifestação nas diversas mídias, ver Brittos, 2006.

Se a operação dos canais digitais, depois de implantados, pode (eventualmente) representar redução de custos, os investimentos para a arrancada da digitalização são elevados e representam dificuldades especialmente para as emissoras não-comerciais e de pequeno porte em geral.³

Em todo caso, observa-se o acirramento da luta competitiva que deve se agravar com a digitalização da TV terrestre, já que tal tecnologia vem enfrentando dificuldades em várias partes do mundo, não estando totalmente clarificado seu espaço, ante outras soluções, de forma a justificar plenamente o investimento econômico necessário para sua captação, especialmente em países em desenvolvimento, marcados por uma desigualdade acentuada. Afinal, de acordo com Richeri (1994; p. 189), o êxito ou não da televisão digital depende de uma série de fatores, como o desejo dos telespectadores em obter um produto de melhor qualidade, o que engloba suas condições econômicas para a aquisição de um aparelho adequado a receber os sinais em alta definição.

Uma análise minuciosa da dinâmica de definição da televisão digital terrestre no Brasil indica que o movimento de regulamentação não tem sido concebido de forma ampla, considerando a diversidade econômica, social e cultural do país. Sem mencionar que não resulta em uma mudança substancial com relação à tradição brasileira de não incorporação da sociedade civil na discussão acerca da implantação e gestão das mídias, não raro as decisões efetivas ocorrem desconsiderando os fóruns apropriados. As brechas que se apresentam limitam-se às audiências e consultas públicas e aos novos lugares criados, como o Conselho de Comunicação Social (CCS), do Congresso Nacional, sendo conhecidas as limitações dessas possibilidades, por sua própria natureza e pela condição econômica e cultural de acesso do brasileiro médio.

A partir do Governo Lula, houve uma mudança de orientação, quanto aos rumos da TV digital no país. O desvio de rota resultou em um investimento final de mais de R\$ 40 milhões, que prometia desenvolver algo do potencial do conhecimento científico nacional – de forma descentralizada entre cerca de 100 instituições e 1.200 pesquisadores, habilitados através de editais – chegando a um padrão brasileiro (ou de produção de componentes nacionais numa modulação formulada a partir das já existentes). Porém, ao final, o Governo brasileiro acabou definindo-se pelo padrão japonês quase sem considerar as pesquisas do Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBDTV), desenvolvidas pela Universidade brasileira, que, se tivessem efetivamente sido incorporadas, representariam um deslocamento com méritos inegáveis.

Não obstante, os objetivos do SBTVD, criado pelo decreto 4.901, de 26 de novembro de 2003, eram ousados (ou são, pois ainda se encontram em vigor): promover a inclusão social, a diversidade cultural e a língua portuguesa por meio do acesso à tecnologia digital, visando à democratização da informação; planejar o processo de transição da televisão analógica para a digital, de modo a garantir a gradual adesão de usuários a custos compatíveis com sua renda; estabelecer ações e modelos de negócios para o setor, adequados à realidade econômica e empresarial do país; e incentivar a indústria regional e local na produção de instrumentos e serviços digitais. (BRASIL, 2003) Tratando-se de um decreto governamental que permanece em vigor, sua orientação não pode ser descartada como horizonte a ser perseguido pela sociedade brasileira, ainda que obstante o projeto atual do Governo afaste-se desse modelo mais avançado.

³ Para atenuar o problema, especialmente dos maiores operadores, que podem arcar com custos de financiamento, o governo criou o Programa de Apoio à Implementação do Sistema Brasileiro de TV Digital Terrestre (Protvd), gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O primeiro financiamento do programa foi aprovado no final de abril de 2007, para o SBT, que recebeu um total de R\$ 9,2 milhões para o projeto de modernização de seus transmissores analógicos, cujo orçamento total é de R\$ 10,7 milhões. SBT recebe recursos para TV digital. Estado de S. Paulo, 27 abr. 2007. O Protvd tem um orçamento de R\$ 1 bilhão até 2013. Com o financiamento, o SBT pretende adquirir 194 transmissores, para oito emissoras próprias e uma afiliada da empresa e substituir três torres de transmissão em cidades do interior paulista.

As disputas que culminaram com a escolha do padrão japonês, ao final do primeiro mandato presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva, resumiam-se essencialmente em três tendências: a do padrão nacional, defendido pela sociedade civil organizada (movimentos pela democratização da comunicação); a do padrão japonês, cujo principal patrono era a Rede Globo de Televisão; e a do padrão europeu, de interesse, em especial, da Telefônica. A vitória do padrão japonês favoreceu os radiodifusores, que, acima de tudo, podem continuar transmitindo diretamente seus canais, sem o operador de rede e, o que é essencial, sem terem que discutir a abertura de espaço para novos programadores, na multi-programação de seus canais.

O projeto brasileiro prevê conversores do digital para o analógico a preços baixos (segundo o ministro Hélio Costa, por R\$ 100,00), com o Governo abrindo linhas de crédito para que a população possa comprar o aparelho nos próximos 10 anos, através de financiamentos via Banco Popular, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil.(CONVERSOR, 2007) Essas caixas constituem-se em elementos estratégicos, do ponto de vista técnico para a inclusão digital, devendo oferecer as mais amplas possibilidades, mas fundamentalmente aquelas voltadas para a inclusão das grandes massas e também os benefícios da digitalização, oferecendo as mais amplas soluções interativas. Melhor dizendo, logo deve haver conversor de capacidades e preços diferentes, segmentando o uso da televisão digital, não necessariamente por opções de gosto ou necessidade, mas renda.

Em longo prazo, a migração pode ocorrer, mas a lógica de inclusão própria das tecnologias que distinguiram o período anterior do capitalismo não se faz presente na atualidade. Ao mesmo tempo, chamar de inclusão apenas a aquisição de um aparelho é uma falácia. A inclusão digital não pode ficar restrita à criação de redes, sem a contrapartida de conteúdos atraentes à maioria da população. De nada adianta ao cidadão comum dispor de um computador com conteúdo em língua inglesa ou com um sistema adaptado ao gosto da classe média, cujas necessidades de acesso às tecnologias digitais já são supridas de outras formas. Tal inclusão não pode ser feita num sistema onde as decisões tendem a envolver poucos atores organizados, reafirmando tendências concentradoras e falta de legislação promotora da diversidade.

Um dos problemas é que, além de, primeiramente, o Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD) não dispor de quase nenhuma tecnologia nacional – não justificando sua denominação e não aproveitando o conhecimento científico já instalado do país –, também não contará com interatividade. A ausência de interatividade na instalação do sistema ocorrerá porque os primeiros conversores disponíveis não estarão equipados com o *middleware* nacional definido pelo SBTVD. Além disso, em seu lançamento, a tecnologia MPEG-4, uma nova modalidade de compressão de vídeo que diminui o espaço da transmissão no espectro eletromagnético, em substituição ao MPEG-2, estará indisponível.(BOLAÑO; BRITTOS, 2007) Isso, evidentemente, limitará muito o potencial da televisão digital, mostrando a desconexão entre as *promessas revolucionárias* e sua efetivação.

O modelo de TV digital, a ser implantado no Brasil, não congrega, na medida necessária, projetos pluralistas, que instiguem a cidadania, já que o processo repercute sobre o resultado final. Não há indícios de alterações profundas em itens de grande importância, como o controle social dos conteúdos. É necessário impor a todo o sistema de comunicação em geral o que a lei exige explicitamente apenas das rádios comunitárias: a apresentação de todas as opiniões sobre cada fato social, o que tornaria mais clara a posição ideológica adotada por cada empresa de comunicação. Mas isso é difícil, dependendo de um Congresso em que 51 deputados, na atual legislatura, são concessionários diretos de emissoras de rádio e TV. (VIANNA, 2005)

Política, lei e agência

O Brasil não dispõe de um marco regulamentar coerente, previamente debatido, planejado e construído, visando à universalização do acesso ao meio, em coerência com os interesses da maioria da população e em conjunto com as diversas organizações representativas da heterogeneidade do país, a partir de metas econômicas, políticas e culturais, de curto, médio e longo prazo. “Como corolário, à ampliação do número de agentes e produtos televisuais à disposição dos consumidores, não tem correspondido, historicamente, uma maior diversidade econômica e cultural quanto ao acesso, programação e gestão de companhias comunicacionais” (BOLAÑO; BRITTOS, 2004, p. 46). Ainda está em aberto a resolução no país da questão da produção local e independente, base da competitividade sistêmica e que no Brasil tem sido relegada, há tempos, a espaços mínimos ou horários totalmente ingratos, em especial por parte das grandes redes.

A pouca vontade política dos governos em geral em atacar os sérios problemas comunicacionais do país, incluindo a necessidade (ampliada com a digitalização do televisual) de edição de uma Lei de Comunicação Eletrônica de Massa (LCEM), não impede que esses temas prementes continuem na pauta, a partir da pressão social, advinda especialmente dos movimentos mais ligados à democratização e do meio acadêmico, com repercussão limitada. Os governos – anteriores e o atual – relutam em enfrentar as distorções do setor para não contrariar os interesses do empresariado de radiodifusão, cujo apoio, sempre necessário, pode ser inviabilizado porque em regra é contrário à regulamentação de suas atividades. O tópico LCEM foi levantado, mas não avançou nos Governos do PSDB e do PT (no primeiro mandato de Lula).

Apesar disso, agora há uma expectativa de que o referido diploma legal seja encaminhado ao Congresso em 2007, o que não significa que seu conteúdo será conforme a expectativa popular. Em 2007, o Governo formou uma comissão interministerial, composta pela Casa Civil, ministros das Comunicações, Cultura, Educação e Secretaria de Comunicação Social, para formular um projeto de lei de comunicação eletrônica de massa (GOVERNO, 2007). Todavia, problemas históricos das comunicações brasileiras, como predomínio dos interesses privados sobre os públicos, uso do telespectador como ponte para atingir faturamento, moldagem da programação aos interesses publicitários, aparente vedação da sociedade civil quanto às articulações sobre questões regulamentares, falta de controle social sobre o conteúdo e – por último, mas possivelmente em primeiro quanto à gravidade – extrema concentração da propriedade, foram pouco desenvolvidos.

Uma Lei de Comunicação Eletrônica de Massa deveria ter sido enviada ao Parlamento no início do primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), pelo então ministro Sérgio Motta, que preferiu adiar o projeto para não prejudicar a reforma (privatização) das telecomunicações. Seu sucessor, Luiz Carlos Mendonça de Barros, não atacou o problema, enquanto o ministro seguinte, Pimenta da Veiga, embora tenha iniciado o debate, deixou a tarefa inconclusa. O último ministro do Governo FHC, Juarez Quadros, concluiu as minutas, mas deixou o assunto para o Governo Lula, que, entretantes, pouquíssimo avançou no primeiro mandato, quanto ao projeto, contrariando a expectativa. Sobre isso, vale lembrar que o PT mudou sua postura quanto à temática comunicacional em geral, desde a campanha presidencial de 2002, comparando com os pleitos anteriores, como anotou Graça Caldas (2005).

As organizações midiáticas rejeitam qualquer projeto de mudança que abale a estrutura de poder (econômico e, neste bojo, político) montada e perpetuada, defendendo uma abstrata liberdade de expressão, que em nada se coaduna com a noção de direito à comunicação, já que se baseia,

como modelo dominante, essencialmente na falta de qualquer controle social para midiaticizar, por parte de empresas privadas. Isso ficou muito claro nos anúncios veiculados pela Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert) durante o período que antecedeu a definição governamental sobre o padrão de TV digital, defendendo que o sistema televisivo aberto é gratuito. Apesar disso, há uma contínua edição de normas legislando sobre os fenômenos midiáticos, em particular aqueles relacionados com o sistema televisivo.

A esta mesma posição dos operadores televisivos deve ser tributada a não criação, até o momento, de uma Agência Nacional de Comunicações (Anacom), a partir da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), surgida com a Lei Geral de Telecomunicações (LGT), no bojo das reformas liberalizantes do Governo FHC (1995-2002). Na verdade, o Governo Lula tem demonstrado um comportamento diferenciado com relação à divisão de poderes entre a agência reguladora de telecomunicações e o ministério responsável pelo setor. Desde seu início, tem promovido um fortalecimento do Ministério das Comunicações (Minicom), em detrimento da Anatel. Acontece que, em que pese ambos os órgãos tratem de telecomunicações, a unidade do setor foi quebrada com a LGT, que passou a tratar de telefonia, enquanto a radiodifusão ficou com o velho e ultrapassado Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), de 1962.

Todo o estudo, planejamento e desenvolvimento, visando à implantação da televisão digital terrestre no país, vinha sendo coordenado pela Anatel, desde sua criação, até dezembro de 2002. A partir de janeiro de 2003, o então ministro Miro Teixeira mudou os rumos, não só por optar por um caminho que privilegiasse a tecnologia nacional, mas porque concentrou as decisões especialmente no Minicom, postura mantida por seus sucessores. Esta supressão de poderes só foi possível porque a responsabilidade quanto à regulamentação de rádio e televisão permaneceu com o Minicom, ficando a Anatel com o controle das chamadas telecomunicações, além da administração do espectro em geral. Outros pequenos movimentos também contribuíram para a diminuição do poder da agência, incluindo o afastamento de seu presidente em meio ao mandato, o que representou a substituição de um técnico por um sindicalista.

A Anatel, por definição, é um organismo mais aberto para a relação com a sociedade. Mas deve-se questionar a quem e a quem serve a propalada independência de uma agência reguladora definida como uma autarquia especial. Paralelamente, constata-se que esta postura de independência nem sempre se reproduz, inclusive pelo processo político de definição e manutenção de seu Conselho Diretor, sendo cinco conselheiros escolhidos pelo presidente da República e submetidos à aprovação do Senado Federal. Indo mais fundo, deve-se perguntar se tal independência é possível, se não há sempre uma relação mais forte com alguma das forças sociais, sendo a regra a subserviência às classes dominantes. No mesmo rumo, cabe questionar se a visão técnica não coincide com a orientação de mercado, distanciando-se da pressão popular.

Além do mais, o estudo do controle público-social no processo de regulação do macro setor das comunicações no Brasil não mostra um substancial avanço democrático. Conforme Sayonara Leal (2004, p. 128), “a análise dos dados das Consultas Públicas e das Audiências Públicas, realizadas pela Anatel, referentes ao público que efetivamente participa desses circuitos, aponta que, em grande parte, os atores que intervêm nos dois espaços são aqueles atrelados à esfera privada, impulsionado por interesses econômicos”. No entanto, é inegável que a Anatel incorpora mecanismos democraticamente importantes, como o das próprias consultas públicas, um ponto positivo na estrutura regulamentar brasileira, mas que não evita a reprodução dos modelos de privilégios que formam a base do sistema, até pelas dificuldades de participação da maioria.

Um novo conjunto de regras para orientar a gestão e a atuação das atuais agências reguladoras e das que vierem a ser criadas é proposto pelo Projeto de Lei 3337, de 2004, de autoria do Poder

Executivo, sendo instituídos mecanismos de controle, responsabilização e transparência; obrigação da apresentação de relatórios anuais ao ministério ao qual a agência estiver vinculada e ao Congresso Nacional; obrigatoriedade de contrato de gestão entre o ministério e a agência; e a criação de ouvidorias em todos esses organismos. Trata-se de uma contrapartida social para organizar instituições que devem representar os interesses do país e, nesse sentido, atuam em nome do melhor funcionamento do sistema. Muitos dos instrumentos de ampliação do debate e de controle dos processos já são implementados pela Anatel.

Considerações finais

A TV digital pode (ainda) implicar no possível fechamento da cadeia da convergência, dando a este meio as características unidas da televisão e da internet, com impactos cruciais sobre a economia dos meios. Mas, se depender dos operadores, esse impacto será pequeno, em termos de opções ao consumidor e ao cidadão, já que centram seus esforços na alta definição, com a manutenção das condições de oferta semelhantes ao quadro atual. Ainda assim, não se pode considerar o futuro da TV digital fechado, já que isso depende das conseqüências dos movimentos concretos de cada um dos atores mais ou menos engajados (empresas, Estados, consumidores). Um aspecto de grande importância é o interesse dos conteúdos a serem disponibilizados, inclusive os interativos. O Brasil ainda tem muito a avançar em termos de inclusão digital, como no caso do *e-government*, isto é, espaços onde existam ferramentas de interação com o cidadão, permitindo que as demandas do dia-a-dia cheguem até os mecanismos de decisão política sem passar pelo filtro da mídia tradicional. (MUARREK, 2006)

Para que a televisão digital se traduza em efetiva inclusão digital, antes de modelo de negócio, é preciso pensar em um novo padrão de desenvolvimento, que tome a inclusão digital como estratégia para a inclusão social em geral, visando à universalização do acesso à educação, à saúde, à extensão da cidadania, enfim, à inclusão propriamente dita. Não há porque descartar a existência de uma lógica mais diretamente mercantil, ligada a usos específicos de novas tecnologias, como os serviços de telefonia de valor adicionado ou de radiodifusão, voltados para públicos segmentados. Mas a regulação deve privilegiar a interatividade e a participação, que depende naturalmente de fatores de ordem política, ligados tanto à esfera do Estado, quanto aos movimentos sociais em geral. A interatividade permanece como um problema, que acaba se traduzindo no debate sobre o modelo de financiamento (das infra-estruturas públicas, das emissoras e dos telespectadores) a ser adotado.

A digitalização da TV aberta caminha para tornar-se um mecanismo de aceleração das diferenças sociais e da exclusão sociais, mas ainda pode caminhar para gerar a maior rede de banda larga digital popular e gratuita, com capacidade de recepção de informação multimídia, agregando valor econômico e principalmente social à televisão, ao tornar realidade a convergência com outras mídias. Com a presença deste cenário, a TV digital poderá atender às necessidades e interesses de consumidores, emissoras e indústria brasileira como um todo, ao construir-se sobre uma lógica social distinta do velho modelo televisual de massa. O grande desafio será contrariar a atual tendência hegemônica de exclusão e controle oligopólico dos mercados culturais. Os próximos embates estão nos projetos da Lei de Comunicação Eletrônica de Massa e da TV Pública, que o Governo Lula prometeu no seu segundo mandato.

Referências

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira; BRITTOS, Valério Cruz. *A televisão brasileira na era digital: exclusão, esfera pública e movimentos estruturantes*. São Paulo: Paulus, 2007. No prelo.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira; BRITTOS, Valério Cruz. *Políticas de comunicación en el Gobierno Lula; el caso de la televisión digital terrestre*. Diálogos de la Comunicación, Lima, n. 70, p. 38-55, 2004.

BRASIL. Decreto n. 4.901, de 26.11.2003, que institui o Sistema Brasileiro de Televisão Digital – SBTVD, e dá outras providências. Ministério da Ciência e Tecnologia. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/legis/decretos/4901_2003.htm>. Acesso em: 20 fev. 2006.

BRITTOS, Valério Cruz. *A Economia Política da TV brasileira no período pré-digitalização*. In: JAMBEIRO, Othon; BRITTOS, Valério; BENEVENUTO JR., Álvaro (Orgs.). *Comunicação, hegemonia e contra-hegemonia*. Salvador: Edufba, 2005. p. 67-90.

BRITTOS Valério Cruz (Org.). *Comunicação na Fase da Multiplicidade da Oferta*. Porto Alegre: Nova Prova, 2006.

BUSTAMANTE, Enrique. *Televisión: globalización de procesos muy nacionales*. In: _____ (Coord.). *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación: las industrias culturales en la era digital*. Barcelona: Editorial Gedisa, S.A., 2003. p. 167-206.

CALDAS, Graça. *Legislação e democratização dos MCM: o compromisso público do PT*. In: SEMINÁRIO LATINO-AMERICANO DE PESQUISA EM COMUNICAÇÃO, 3., 2005. São Paulo. Anais ... São Paulo: Alaic, 2005. 1 CD.

CONVERSOR de TV digital será vendido a partir de junho por R\$ 100. IDG Now, São Paulo, 20 abr. 2007. Disponível em: <<http://idgnow.uol.com.br/telecom/2007/04/10/idgnoticia.2007-04-10.4628502405>>. Acesso em 10 maio 2007.

GALPERIN, Hernan. *Comunicación e integración en la era digital: la transición hacia la televisión digital en Brasil y Argentina*. Revista Telos – Cuadernos de comunicación, tecnología y sociedad, Madrid, n. 55, abr.-jun. 2003. Disponível em: <www.campusred.net/telos>. Acesso em: 19 abr. 2007.

GARNHAM, Nicholas. *El desarrollo del multimedia: un desplazamiento de la correlación*. In: BUSTAMANTE, Enrique; MONZONCILLO, José María Álvarez (Orgs.). *Presente y futuro de la televisión digital*. Madrid: Edipo, 1999. p. 297-314.

GOVERNO criará lei de comunicação de massa. Cultura e mercado, São Paulo, 27 abr. 2007. Disponível em: <<http://www.artecidadania.org.br/setor.php?setor=4&pid=2790>>. Acesso em: 10 maio 2007.

LEAL, Sayonara. *A imaginação de um controle público a partir do regulamento do setor de telecomunicações no Brasil: a utilização dos aparatos regulatórios da Agência Nacional de Telecomunicações pelo usuário-cidadão*. In: JAMBEIRO, Othon; BOLAÑO, César; BRITTOS, Valério (Orgs.). *Comunicação, informação e espaço público: dinâmicas globais e estruturas de*

poder. Salvador: Edufba, 2004. p. 117-132.

MATTELART, Armand. *História da sociedade da informação*. São Paulo: Loyola, 2002.

MUARREK, Ubiratan. *Internet: poder ao cidadão*. In: COSTA, João Roberto Vieira da (Org.). *Comunicação de interesse público: idéias que movem pessoas e fazem um mundo melhor*. São Paulo, Jaboticaba, 2006. p. 121-138.

RICHERI, Giuseppe. *La transición de la televisión: análisis del audiovisual como empresa de comunicación*. Barcelona: Bosch, 1994.

SBT recebe recursos para TV digital. Estado de S. Paulo, 27 abr. 2007.

VIANNA, Andrea. A bancada dos empresários da comunicação. Congresso em foco, Brasília, 30 nov. 2005. Disponível em: <<http://congressoemfoco.ig.com.br/Noticia.aspx?id=2324>>. Acesso em: 29 abr. 2007.