

Uma chance (quase) perdida

O padrão japonês definido pelo governo beneficia as redes existentes e reduz a oportunidade de a TV digital contribuir para a democratização das comunicações no País

Leandro **Saraiva**

A assinatura pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no final de junho, do Decreto nº 5.820/06 pôs fim – salvo a remota possibilidade de anulação jurídica do texto legal – à batalha dos últimos meses em torno da definição do padrão de TV digital a ser estabelecido no País. A solução encontrada pelo governo brasileiro, como não poderia deixar de ser, beneficiou uns setores sociais e prejudicou outros. No caso, os beneficiados foram as redes de TV já instaladas, de capital predominantemente nacional. E, ainda no campo empresarial, os prejudicados foram as operadoras de telefonia – a maior parte de capital estrangeiro. Mas, o que poderia ser entendido como uma postura nacionalista, está longe de chegar próximo disso: a escolha do governo Lula, tudo indica, não vai atender os esforços desenvolvidos nos últimos anos por pesquisadores e técnicos brasileiros no sentido de desenvolver uma tecnologia nacional. E, além disso, a opção parece longe de contemplar as reivindicações de grupos independentes que atuam na área de comunicações, que vêem na implantação da TV digital uma chance para democratizar

o sistema de comunicação brasileiro. Parta entender esse conjunto de conclusões, cabe de início um *flash-back*: no final de 2003, o mesmo governo Lula emitiu um outro decreto, o de nº 4901/03, que prevê que o Sistema Brasileiro de TV Digital (SBTVD) com três instâncias: o Grupo Gestor, o Comitê de Desenvolvimento e o Comitê Consultivo. O Grupo Gestor e o Comitê de Desenvolvimento são integrados por representantes de dez Ministérios, com a participação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI). Já o Comitê Consultivo foi criado com 23 integrantes, representando empresas de rádio e TV e fabricantes de equipamentos e trabalhadores dessas mídias e de telecomunicações, cinema e informática.

Com Oliveira, pesquisa local O Comitê de Desenvolvimento constituiu uma rede de pesquisa entre consórcios universitários que, consumindo uma verba de R\$ 60 milhões, alcançou significativos resultados tecnológicos, como um sistema de modulação (compactação do sinal digital para

transmissão através do sistema de satélites e antenas de retransmissão da TV aberta) e vários programas utilitários e interativos (o chamado *middleware*), adequados às necessidades específicas do Brasil (por exemplo, programas de apoio ao ensino e sistemas de comunicação entre o cidadão e o Estado).

Essa ação governamental – que ocorreu durante a passagem de Eunício Oliveira pelo Ministério das Comunicações – foi uma indicação, ainda que restrita no sentido de uma possível democratização das comunicações, frente à indefinição quanto à questão estratégica de reelaborar o conjunto da regulação do setor de comunicações no atual contexto da convergência digital, com implicações indissociavelmente tecnológicas e econômicas. O novo contexto abriu a possibilidade de empresas de telefonia, Internet e radiodifusão fornecerem os mesmos serviços, o que gerou, mundialmente, uma violenta disputa de mercados.

No Brasil, a vigência da antiga e frouxa Lei das Telecomunicações (1962) decorre do permanente *lobby* das redes de TV (a Globo, sobretudo) no sentido da manutenção da desregu-

lamentação do setor (permitindo, por exemplo, a sobreposição de propriedade, por um mesmo grupo, de meios de comunicação, numa mesma região – o que é proibido em quase todos os países desenvolvidos, inclusive nos Estados Unidos). O governo Lula perdeu a chance de alterar essa situação, no sentido de impor padrões próximos aos já estabelecidos nos países capitalistas centrais, quando, em janeiro de 2005 o próprio presidente, em reunião ministerial, desmobilizou o debate do projeto de criação da Agência Nacional de Cinema e Audiovisual (Ancinav), de iniciativa do Ministério da Cultura, comandado por Gilberto Gil.

Como explica o artigo “Mídia poderosa”, da série de fascículos Retrato do BRASIL (nº 9), “a idéia central da Ancinav era a de abranger toda a ampla e complexa cadeia produtiva do audiovisual, inclusive – e principal-

mente – as sempre intocáveis redes de televisão”. Assim, “o montante arrecadado com a taxação de receitas da cadeia financiaria uma agência reguladora desses mercados (a própria Ancinav), que cuidaria não dos conteúdos, mas das regras de formatação e regulação dos negócios”. Em suma, a iniciativa pretendia fazer no Brasil o que já fora feito na Europa, criando uma regulamentação para o conjunto das comunicações na era digital.

Recuo no confronto Esse recuo no movimento de, senão de confronto, pelo menos de debate do oligopólio das redes de TV, completou-se com a nomeação, em agosto de 2005, de Hélio Costa para o Ministério das Comunicações, com a explícita tarefa de fechar as negociações para a definição do sistema de TV digital no Brasil. Costa, notório político a serviço da

Rede Globo, mudou o ritmo e o sentido da ação governamental quanto à TV digital – que se não era parte de um projeto estratégico nacional, pelo menos abria um flanco de debates. O ministro – que não mais convocou o Comitê Consultivo que fora criado, com participação da sociedade civil – declarou que um sistema nacional de modulação para a TV digital era um impossível (apesar de dois sistemas terem sido desenvolvidos pelos pesquisadores brasileiros, na PUC-RS e no Instituto Nacional de Telecomunicações, Inatel). E passou a militar pela adoção do sistema japonês, de interesse das redes de TV, pela possibilidade de transmissão em alta definição (o que limita o número de canais disponíveis e, portanto, uma possível concorrência) e pela não utilização de um canal de retorno (do espectador-usuário para os emissores), via antenas das operadoras de telefonia (o

André Düsek / AE





Jacodson Alves / AÉ

A batalha pela definição do padrão da TV digital encerrou-se com a assinatura do Decreto nº 5.820/06 (à esq., o presidente Lula com os presidentes da Câmara, Aldo Rebelo, e do Senado, Renan Calheiros, na cerimônia, em 29/6/2006). Antes, durante a gestão de Eunício de Oliveira (acima, à dir., com Hélio Costa, na transmissão do cargo, em 11/7/2005), houve esforços para criar um sistema de modulação e programas utilitários e interativos adequados às necessidades brasileiras. Com Costa, essas iniciativas ficaram de lado

que diminui a participação no negócio da TV digital desses poderosos concorrentes).

A pressa na definição do padrão de modulação, empreendida por Costa, recebeu o óbvio coro da imprensa, largamente dominada pelas empresas

diretamente interessadas na operação (sempre com as Organizações Globo à frente). Esse açodamento atropelou as insistentes reivindicações de organizações da sociedade civil (com destaque para o Coletivo Intervenozes – <http://www.intervenozes.org.br> – e o Fórum Nacional da Democratização das Comunicações – <http://www.fndc.org.br>) por um debate mais profundo, desprezou as discussões acumuladas anteriormente (novamente com destaque para um detalhado documento produzido pelo Intervenozes) e a pesquisa da universidade brasileira, maquiando a decisão, de profundas e históricas consequências econômicas e políticas, como uma decisão “técnica”, envolvendo apenas qualidade de imagem. A decisão, afinal, foi tomada “a tempo de o Brasil não perder terreno”, disseram os grandes jornais. Certamente, a tem-

po de definir a posição da Rede Globo nas eleições de outubro.

Mas, o que diz efetivamente o novo decreto? De modo mais geral, ele, concretamente, define o padrão de modulação (japonês) e faz uma “consignação”, para as empresas que são hoje concessionárias, de novos canais de 6 MHz – essa é a mesma faixa que as redes de TV com transmissão analógica utilizam. Esse tamanho de faixa, no caso da TV analógica, é uma exigência para garantir o isolamento entre o sinal de uma emissora e de outra, para evitar interferência. Mas, no caso da transmissão digital, não haveria qualquer necessidade de faixas de isolamento se fosse adotado, como em todas as metrópoles européias, um sistema com “operador de rede”: nesse caso, uma empresa, pública ou privada, concentra as transmissões de

todos os sinais, otimizando o uso do espectro eletromagnético.

No Brasil, isso não acontecerá. Cada TV será responsável por sua própria emissão. O resultado é que, dessa forma, não se abre espaço para novos canais. Além dessa limitação, há a questão jurídica da “consignação” de novos canais às empresas já concessionárias. A consignação – que garante esses novos canais para as emissoras durante os próximos 10 anos – burla a necessidade constitucional de aprovação de novas concessões pelo Congresso Nacional.

Por fim, não foi estabelecida qualquer contrapartida para as redes, para o uso desses novos canais. Seria fácil, por exemplo, exigir que parte dessa extensão do espectro operado por elas fosse ocupado por produção independente e regional (mesmo que sem qualquer aporte de recursos – como previa o derrotado projeto da Ancinav).

Nos atuais e desregulamentados termos do decreto, cabe única e exclusivamente às redes decidir como explorarão esse novo latifúndio eletromagnético. Provavelmente, repetirão sua programação com versões de qualidade de sinal – para televisores de alta definição, para celulares e outros aparelhos móveis – aproveitando as apregoadas vantagens tecnológicas do sistema japonês (alta definição e recepção móvel), que as redes defendiam que fossem “um direito” dos brasileiros (faltou dizer: desde que possam comprar televisores de alta definição e aparelhos celulares capazes de captar e exibir um sinal de TV).

Canais públicos O decreto prevê a existência de quatro canais públicos em cada área de transmissão: um canal do Poder Executivo, um para “educação”, um para “cultura” e mais um “canal da cidadania”. À parte o debate sobre o que significam cada uma dessas designações, e como será a gestão dos canais, fica explícito a visão governamental de uma dicotomia entre TV com programação voltada para as massas, cNo Brasil, a vigência da antiga e frouxa Lei das Telecomunicações (1962) decorre do permanente *lobby* das redes de TV (a Globo, sobretudo) no sentido da manutenção da desregulamentação do setor

(permitindo, por exemplo, a sobreposição de propriedade, por um mesmo grupo, de meios de comunicação, numa mesma região – o que é proibido em quase todos os países desenvolvidos, inclusive nos Estados Unidos). O governo Lula perdeu a chance de alterar essa situação, no sentido de impor padrões próximos aos já estabelecidos nos países capitalistas centrais, quando, em janeiro de 2005 o próprio presidente, em reunião ministerial, desmobilizou o debate do projeto de criação da Agência Nacional de Cinema e Audiovisual (Ancinav), de iniciativa do Ministério da Cultura, comandado por Gilberto Gil. Comercial, e TV pública, como um pequeno gueto de conteúdos específicos, de interesse restrito. Não há qualquer movimento no sentido de alterar o oligopólio de entretenimento e informação do País detido pelas atuais redes privadas.

Mesmo considerando apenas esse restritíssimo horizonte, que faz com que os 180 milhões de brasileiros só possam escolher entre quatro ou cinco telejornais e novelas, há ainda problemas sérios. Segundo Gustavo Gindre (<http://www.fazendomedia.com/gindre.htm>), as regras das “consignações” simplesmente inviabilizam o espaço para esses previstos canais públicos, até a devolução, pelas redes, dos canais analógicos, prevista para 2016.

Fórum de decisão A regulamentação sobre as questões em aberto – quase tudo, para além da definição do padrão de modulação e concessão de canais – fica reservada ao Ministério das Comunicações, em algum momento do futuro... Por enquanto instalou-se o Comitê Gestor, consultivo, e composto predominantemente pelos direta e tecnicamente envolvidos na operação (consórcio japonês, empresas de radiodifusão concessionárias e, minoritariamente, um representante do grupo de pesquisa nacional sobre TV digital – e nenhum representante da sociedade civil, tal como havia no anterior Comitê Consultivo). O decreto não estabelece qualquer contrapartida tecnológica e industrial. Em relação à implantação do padrão japonês, por exemplo, não foram definidos os termos da instalação de uma

prometida fábrica de semicondutores, o que pode resultar em simples “maquiladoras”, empresas de simples montagem de equipamentos, sem real transferência tecnológica para o País. Quanto às pesquisas nacionais, não estão também definidos, ou mesmo indicados, os termos de um possível aproveitamento dos desenvolvimentos do SBTVD numa eventual composição de um sistema que, tendo a modulação japonesa como coração, incorporasse *middleware* brasileiro.

Interatividade Quanto à interatividade, ela pode existir para o usuário que puder pagar mais caro pelo serviço. A transmissão terrestre, por microondas, do *broadcasting* atual, não permite, mesmo com a instalação de transmissores digitais nas antenas das redes, um canal de retorno. O padrão europeu, derrotado na disputa brasileira, incluía um sistema como o da transmissão das antenas de celulares para permitir interatividade (o que poderia ser feito pela própria rede das operadoras de telefonia, o que as incluiria necessariamente na operação, desagradando as redes; ou poderia também ser feito pelo operador de rede, que teria que instalar essa rede física, com canal de retorno). No sistema japonês é possível a transmissão (mas não o retorno) a partir das antenas de microondas já instaladas pelas redes de TV, o que dispensa – desde que não se queira otimizar a utilização do espectro, para abrir espaço para mais canais – a necessidade técnica do operador de rede, assim como a de um efetivo canal de retorno.

A TV digital com modulação japonesa vai ter um serviço básico, de simples decodificação do sinal digital para o televisor analógico, que será acessível a quem puder comprar apenas o decodificar mais barato. Para os que tiverem recursos, sim, haverá um *Set box* (aparelho de decodificação do sinal digital) que será mais que um decodificador – esse dispositivo de conexão terá canal de retorno – via Internet ou telefonia – e mudará, de fato, a padrão televisivo.

Ou seja, interatividade, apesar de estar citada nominalmente no decreto presidencial, vai existir só para quem pode pagar. E a prevista função pú-

blica da interatividade, como o apoio à educação pública, fica também dependente da instalação de um sistema de retorno.

Mesmo neste cenário pouco auspicioso, seria possível uma interatividade universal, desde que o conjunto da população tivesse acesso a um canal de retorno. Isso seria possível em nível nacional a partir da cobertura de Internet de banda larga sem fio, baseada na recente tecnologia Wimax, que custaria em torno de 10% da verba anual do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST).

O governo Lula perdeu chance de regulamentar as comunicações quando desistiu da Ancinav (abaixo, o ministro Gilberto Gil em seminário para discutir a iniciativa de sua pasta, na Câmara dos Deputados, em novembro de 2004). Mantida a situação, as redes, com a Globo à frente, continuam se beneficiando, por exemplo, da sobreposição de propriedade de meios de comunicação

Mas, até que ponto isso é do interesse do governo? E das redes de TV e de seus sócios?

Feitas as contas, a tendência é que, para a grande massa de usuários, nada mude. A TV continuará a mesma, apenas sendo necessário a compra, que será provavelmente facilitada, por subsídios, de um decodificador simples. A anunciada disputa entre redes de TV e operadoras de telefonia parece ter sido vencida, pelo menos por enquanto, pelas redes. Elas tendem a se associar para oferecer serviços de interatividade, o que deve implicar em acordos de divisão de mercado. Caso esse arranjo se mostre apenas temporário, com as teles insistindo em entrar no mercado de produção audiovisual, através de uma eventual ampliação do serviço de Internet de banda larga (já que os novos canais estão, agora, "consignados", para as redes), isso pode vir a implicar numa nova ofensiva das redes sobre o governo, exigindo – na contramão da

histórica e falsa política de *laissez-faire* defendida por elas – uma regulamentação "nacionalista" do setor audiovisual. Muito provavelmente distante do efetivo projeto nacional, que fora indicado pela Ancinav, que teria servido de marco regulatório geral para o setor, no qual estava incluído uma ação governamental anti-oligopolista.

Com a Ancinav sepultada, e o decreto da TV digital redigido nos termos exigidos pelas redes de TV, resta aos setores sociais organizados lutar – com poucas chances de sucesso – para estar presente nos fóruns que regulamentarão o decreto. O objetivo da pauta é procurar reverter as tendências acima descritas: lutar pelo estabelecimento de um sistema de operador de rede, pela exigência de incorporação de produção independente nos canais digitais da rede, por uma política industrial de garantir a entrada do país na era dos semicondutores, pela universalização do acesso à Internet de banda larga. ■



Celso Junior / AE