

TV Digital: O vértice é o interesse público¹

Juliano Maurício de Carvalho²

Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação

Estamos vivendo um momento singular na história das políticas públicas de Comunicação do Brasil – e, por que não dizer, da democracia. O cenário é adensado pela evolução galopante das tecnologias de informação e comunicação e pela multiplicidade de linguagens e experimentos no âmbito da produção de mensagens. Nossa riqueza cultural pode ser refletida na gigantesca capacidade de produzir conteúdo informativo, artístico e cultural.

O Brasil deve ser preparado

para ser um grande exportador de produção audiovisual e de multimídia, realizando uma vocação já demonstrada no mercado de televisão pela alta qualidade e competitividade dos seus produtos, perseguindo objetivos econômicos, de projeção de potência e de posicionamento geo-estratégico no Sistema Internacional (FNDC, 2003, p. 16-17)³.

Nesse contexto, a introdução da digitalização das comunicações, e especialmente da Televisão Digital Terrestre, coloca-nos diante de escolhas que podem contribuir para o acesso de milhões de brasileiros à inclusão digital, à diversificação da indústria audiovisual, à heterogeneidade cultural e regional, ao desenvolvimento da indústria nacional, à geração de empregos e à superação do abismo nomeado exclusão social.

No entanto, isso será possível apenas se o processo decisório da TV Digital tiver como vértice o interesse público e como condição mediadora a participação da sociedade.

Do contrário, podem se aprofundar os erros históricos cometidos na formação dos sistemas e mercados de radiodifusão no Brasil, com o acirramento de nossa dependência econômica em relação aos países mais ricos e produtores de tecnologia e conteúdo, além

¹ Texto apresentado no Painel I: Objetivos sociais, culturais e educacionais da TV Digital do Seminário Internacional "TV Digital: Futuro e Cidadania - obstáculos e desafios para uma nova comunicação", na Câmara Federal dos Deputados em 16 de maio de 2006. Parte das reflexões deste artigo foram produzidas pelo FNDC (Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação) e estão disponíveis no endereço: <http://www.fndc.org.br>

² Membro do Conselho Deliberativo do FNDC (Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação). Professor e líder do Grupo de Pesquisa Gestão e Políticas de Comunicação da Unesp (Universidade Estadual Paulista). Correio Eletrônico: juliano@faac.unesp.br

³ FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO. **Comentários e proposições do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação sobre as propostas de Política de TV Digital a serem implementadas pelo Ministério das Comunicações postas em debate.** Brasília, 17/7/03.

da continuidade do processo de concentração da mídia, com a falência do modelo de financiamento do setor e com a ausência de mecanismos de escoamento das produções audiovisuais independentes, locais e regionais.

Os problemas da televisão não pertencem apenas à alçada dos "radiodifusores", mas à de toda a sociedade brasileira. Afinal, a maioria dos brasileiros, com severas limitações de poder aquisitivo para ter acesso a jornais e revistas, ainda tem na televisão a sua principal – e para um contingente expressivo da população, a única – fonte de informação. A televisão aberta é o principal veículo de comunicação do país e isso ainda deve persistir por muito tempo, com suas enormes repercussões econômicas, políticas e culturais.

Por onde começamos? Três premissas devem nortear o debate:

1. O aumento do número de empresas e instituições atuantes nos sistemas de comunicação. Segundo dados do estudo "Os Donos da Mídia"⁴, feito pelo Instituto de Estudos e Pesquisa em Comunicação (Epcom) em 2002, seis redes privadas nacionais abrangem 667 veículos, entre emissoras de TV, rádios e jornais. Na TV, o monopólio se mostra de forma mais explícita. As Organizações Globo detêm 32 concessões de TV comercial, onze delas em São Paulo (28% do total), e possuem 113 afiliadas no país, obtendo 54% da audiência e da verba publicitária nacional (R\$ 1,59 bilhão em 2002). O SBT, da família Abravanel, possui 10 emissoras e 100 afiliadas, que atingem 24% da audiência. Ou seja, apenas duas redes já controlam 75% da audiência nacional. A Igreja Universal do Reino de Deus possui 21 concessões distribuídas entre os canais Record, Rede Mulher e Rede Família. Só a Record é dona de 14 emissoras próprias e 49 afiliadas. A Bandeirantes, da família Saad, possui 12 próprias e 57 afiliadas.
2. A predominância do público sobre os sistemas privados e estatais de comunicação com a valorização o exercício pleno do direito de expressão.
3. Estímulo à capacitação dos indivíduos e da sociedade para o conhecimento e a ação de cidadania em relação à mídia e aos sistemas de comunicação.

A introdução da tecnologia na radiodifusão consistirá extraordinárias potencialidades culturais que devem ser tratadas com a mesma atenção atribuída aos aspectos tecnológicos e industriais do projeto. É preciso inverter as prioridades. A opção

⁴ EPCOM. Os donos da mídia: Quadro das bases do poder econômico e político constituído a partir das redes privadas de televisão no Brasil. Disponível em: <http://www.fndc.org.br/arquivos/donosdamidia.pdf> . Acesso: maio de 2006.

por uma determinada plataforma tecnológica, entre as três disponíveis – ATSC (norte-americana), DVB (européia) e ISDB (japonesa) – e a que está sendo desenvolvida, um modelo chinês – é decorrência do modelo formulado e não o contrário.

O atendimento às necessidades de conteúdo deve ser assegurado, em alguma medida, na atuação de cada emissora e, de um modo geral, pelo conjunto das emissoras do SBTVD, em cada área de prestação do serviço. Todo conteúdo que trafega no SBTVD deve ser gratuito e universal.

“A orientação dos meios de produção de cultura para o desenvolvimento do país precisa ser reconhecida como fator de potência do país, na medida em que fortalece a maior riqueza da nação, que é seu povo” (FNDC, 2003, p. 2)⁵. Além disso, deve-se afirmar a autonomia estratégica e a soberania nacional.

A instituição do Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD) deve caracterizar-se:

a) pelo reconhecimento de que todos os sistemas de comunicação social – e suas redes e aparatos tecnológicos – são desenvolvidos fundamentalmente para o transporte e a distribuição de conteúdo;

b) pela afirmação do primado da finalidade de atendimento às demandas sociais de conteúdo, através do planejamento e da implementação das tecnologias digitais de transporte e distribuição de conteúdo, constitutivos da radiodifusão de sons e imagens (televisão);

c) pelo entendimento de que os sistemas de transporte distribuição de conteúdo devem ser planejados e implementados de forma integrada com sistemas de produção de conteúdo.

O SBTVD deve ser planejado e implementado de modo a atender às seguintes demandas de conteúdo:

a) Entretenimento e Lazer – programação que proporciona condições para que os indivíduos tenham opções de divertimento e de ocupação em seus momentos não-produtivos, de acordo com seus interesses, concepções e valores;

b) Formação Cultural – programação que cria condições de acesso às fontes presentes e passadas da cultura nacional e ao patrimônio cultural da humanidade;

c) Educação e Capacitação – programação que disponibiliza, sistematicamente ou não, informação destinada a contribuir para que os indivíduos compreendam a realidade

⁵ FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO. **Comentários e proposições do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação sobre as propostas de Política de TV Digital a serem implementadas pelo Ministério das Comunicações postas em debate.** Brasília, 17/7/03

social e natural ou orientada para que estes tenham acesso a conhecimento relevante para o desenvolvimento de capacidade para o exercício de funções determinadas ou para a aquisição de habilidades específicas.

d) Promoção da Cidadania – programação que disponibiliza informação e interpretação sobre os mais variados aspectos da atualidade da vida social e dos negócios públicos, com estímulo à capacidade crítica, ao desenvolvimento da autonomia intelectual e ao exercício dos direitos e deveres inerentes à cidadania.

É preciso desverticalizar a cadeia de produção no setor audiovisual, delineando novos arranjos produtivos com o estímulo à criação de novos nichos de mercado, de novas formas de serviços segmentados e de comercialização de espaços publicitários, bem como ao amplo emprego de recursos expressivos viabilizados pela tecnologia digital.

Também deverão ser desenvolvidas políticas de estímulo às novas aplicações com a previsão de financiamentos a novos empreendimentos e o planejamento da formação dos recursos humanos. A implementação da tecnologia digital na televisão exigirá vultosos investimentos em equipamentos e implicará no aumento de custos operacionais, com a duplicação (analógica e digital) das transmissões durante o período de transição.

Os custos também serão elevados pelas exigências de ampliação e qualificação da produção (além da quantidade de programas necessários, o aumento da resolução da imagem impõe redobradas exigências em iluminação, maquiagem, cenários, etc.) e ainda pela necessidade de oferta de novos serviços que devem proporcionar receita, mas só serão rentáveis a médio e longo prazo.

O aumento da competição também será um fator a ser previsto no redesenho do mercado de televisão, meio em que a receita publicitária é considerada relativamente inelástica. Na verdade, os investimentos publicitários na atual TV aberta são condicionados por um modelo de rede imposto "de fato", sem o necessário equacionamento do interesse público.

A política de rede, em nossa avaliação, deve ser definida mais em função da programação do que da propriedade das emissoras. As relações entre as cabeças-de-rede e as distribuidoras locais destas programações serão regidas por critérios básicos estabelecidos na política de radiodifusão, prevenindo situações de abuso de poder econômico e evitando a atual asfixia das emissoras afiliadas pelas cabeças-de-rede.

Esse modelo consiste na centralização da produção e na verticalização da distribuição, o que facilita o planejamento da veiculação e um efetivo barateamento dos custos operacionais para se atingir o maior número de indivíduos – conceito de "custo por

mil", indicador em que a televisão é imbatível em relação a qualquer outra modalidade de mídia.

Em 2005, a televisão aberta faturou R\$ 9,507 bilhões⁶ com publicidade, sua principal fonte de receita, a qual representa 59,5% de todo o bolo publicitário brasileiro. Como existem no país 46.733.120 domicílios com receptores de TV, cada morador desembolsou em média R\$ 203,44 ao longo do ano – ou R\$ 16,95 por mês – para assistir aos programas. Isso ocorre porque os valores que as empresas e governos pagam para anunciar seus produtos e serviços na mídia são repassados para os preços dos produtos comercializados e para as tarifas dos serviços públicos e dos impostos cobrados.

A taxa invisível aumenta se forem computados nesse cálculo o valor gasto pelos anunciantes para produzir os comerciais de TV. De acordo com o projeto Inter-Meios, em 2005 foram R\$ 4,16 bilhões investidos na produção comercial de anúncios em todos os meios de comunicação.

A inevitável segmentação da programação que ocorrerá com a multiplicação do número de canais e de programas – desde que não haja um movimento para estreitar ou impedir esta possibilidade – redefinirá o mercado. Exigirá dos investidores e das agências de publicidade refinamento na aplicação das verbas publicitárias e precisão na distribuição destas nos veículos e programas correspondentes aos segmentos específicos de público potencialmente interessados nos produtos anunciados. Essa segmentação pode ser associada não só à competição, mas também à desconcentração da produção, de acordo com a "configuração do serviço" adotada.

Segmentação da programação e desconcentração da produção (e, obviamente, recomposição das formas de distribuição), portanto, podem significar uma "carta de alforria" para as geradoras de televisão, atualmente asfixiadas pela atual política de redes, não regulada por políticas públicas, prevalecendo o abuso do poder econômico e o uso da força bruta pelas cabeças-de-rede.

O SBTVD deve assegurar a regionalização da produção cultural, necessária para preservar e dar vazão à riqueza de nossas tradições culturais. O Brasil não pode limitar, como ocorre hoje, a capacidade de escoamento das produções culturais a algumas poucas redes de abrangência nacional. É necessário permitir o surgimento de emissoras de âmbito local e regional, emissoras baseadas em programação cultural, emissoras que discutam as questões locais e promovam os valores regionais.

⁶ Projeto Inter-Meios. **Base de dados**. Disponível em: <http://www.projetointermeios.com.br/controller.asp#> . Acesso: Maio 2006.

Todos os agentes envolvidos nessa transição precisam entender que as transformações serão de fundo e, portanto, exigem políticas públicas, mudanças na legislação (na verdade, uma nova legislação).

A formulação de uma política pública consistente, traduzida em uma ampla recomposição legal do modelo brasileiro de radiodifusão, portanto, é imprescindível. Não é aceitável a alegação de que isso é impossível ou inalcançável em um curto espaço de tempo, pois o processo supostamente poderia ser entravado no Congresso Nacional. O problema não está relacionado ao tempo, tampouco ao Poder Legislativo: faz-se necessário, na verdade, o alcance de uma base de consenso no processo de "equacionamento do interesse público".

O melhor exemplo que temos no país de um bem-sucedido processo de elaboração de uma legislação da área das comunicações, nesse sentido, é o da Lei 8977, de 6/1/95, a Lei da TV a cabo. Nesse caso houve disposição para a busca de consenso e um esforço politizado para "equacionar o interesse público".

Equilibrou-se, na formulação da lei, as requisições para a viabilização dos empreendimentos com as demandas sociais. O resultado é que essa formulação, desenvolvida em uma mesa de negociações que agrupou representantes das empresas de TV por assinatura e de radiodifusão, dos profissionais da área e de diversas outras entidades da sociedade civil, acabou sendo acolhida pelo Congresso e foi aprovada pela Câmara e pelo Senado em pouco mais de três meses. Graças a este esforço de busca do consenso, nasceram os canais de interesse público e distribuição gratuita: as TVs Câmara, Senado, Justiça, canais comunitários, universitários e o educativo-cultural.

Com base em preocupações desta natureza é que consideramos o cenário a ser criado com a multiplicação do número de canais, de concessionários competindo e de programas, viabilizados pela nova tecnologia. Não há como evitar que, a exemplo do que aconteceu com a TV por assinatura, a programação estrangeira tenha um peso considerável e seja, provavelmente, preponderante em termos quantitativos. Isso não é necessariamente ruim. Observando a experiência da TV por assinatura temos um sem-número de exemplos de programas que efetivamente qualificam a audiência.

Nesse cenário, entretanto, é imprescindível um esforço para desenvolver e afirmar a produção audiovisual brasileira, em especial o cinema (longas, médias e curtas metragens e telefilmes), na competição interna e externa com as produções estrangeiras. A principal preocupação deve ser com sua qualidade, mas a quantidade das produções brasileiras – que deve proporcionar base para a constituição de uma indústria nacional vigorosa – também merece consideração. Nesse sentido, a implantação da televisão

digital deve ser o momento para se estabelecer um enlace produtivo e sinérgico entre a produção e a exibição do audiovisual no Brasil – e isso implica em medidas que devem ser regulamentadas.

Os radiodifusores e o governo devem considerar, neste debate, que as propostas formuladas não expressam despreocupação com a viabilidade dos empreendimentos. Do mesmo modo, entretanto, precisam perceber que deve haver, da parte dos radiodifusores, uma participação irrenunciável na constituição, no Brasil, de uma indústria audiovisual, com destaque para o cinema, que se projete internacionalmente.

É inaceitável estabelecer tecnologias antes de se definir os objetivos sociais da digitalização. Um governo democrático não deve prescindir da participação da sociedade. A receita está no decreto 4.901, de 26 de novembro de 2003. Entendemos, por exemplo, que o planejamento do SBTVD deverá especificar as definições e implementações do processo de digitalização a ser adotadas conjuntamente pelas diversas plataformas de comunicação social eletrônica, notadamente as de radiodifusão sonora e as três modalidades de TV por assinatura – TV a Cabo, MMDS e DTH.

Por isso, defendemos o imediato adiamento das decisões acerca da digitalização da radiodifusão aberta, com a introdução de instrumentos que possibilitem à sociedade a discussão.

Finalmente, é preciso ousar em novos formatos, nas linguagens e nas dispersões estéticas que a interatividade proporcionará. Poderemos vislumbrar ricos experimentos para a educação a distância, para a inclusão digital e produção audiovisual regional. A soma das competências dos especialistas brasileiros, vivificada nos consórcios, e da opção pela convergência tecnológica, podem contribuir para o alargamento da cidadania, desta vez a digital.