

Artigos originais

Para regulamentar as Comunicações em regime público: Discutindo o novo cenário normativo em regime de convergência

DOI:10.3395/reciis.v4i4.405pt

Marcos Dantas

Professor do Programa de Pós-Graduação da Escola de
Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro
- UFRJ
mdantas@inventhar.com.br

Resumo

O próximo governo deverá encaminhar o debate sobre um novo marco regulatório para as Comunicações brasileiras, enfrentando as pressões oriundas dos conflitos intracapitalistas e das demandas do movimento popular. O texto analisa as bases econômicas e culturais que organizam essas contradições na atual etapa histórica do desenvolvimento do capital e nas condições próprias do Brasil, sugerindo, com base em algumas resoluções da I Confecom, quais poderiam ser os eixos político-regulatórios que mais interessariam ao processo de democratização das nossas Comunicações.

Palavras-chave

Confecom; regime público; regulação por camadas; audiovisual; banda larga

Num trecho bem conhecido, Marx nos incita a fazer o impossível, a saber, pensar esse desenvolvimento de forma positiva e negativa ao mesmo tempo; em outras palavras, chegar a um tipo de pensamento capaz de compreender ao mesmo tempo as características demonstravelmente funestas do capitalismo e seu extraordinário dinamismo liberador em um só raciocínio e sem atenuar a força de nenhum desses dois julgamentos. Devemos, de algum modo, elevar nossas mentes até um ponto que seja possível entender o capitalismo como, ao mesmo tempo, a melhor e a pior coisa que jamais aconteceu na humanidade. A queda desse austero imperativo dialético para a instância mais confortável da tomada de posição moral é irrevogável e demasiadamente humana: ainda assim a urgência do assunto exige que façamos pelo menos o esforço de pensar dialeticamente a evolução do capitalismo tardio como um progresso e uma catástrofe ao mesmo tempo.

Fredric Jameson

Difícilmente, o próximo governo, qualquer que seja o vencedor da atual disputa eleitoral mas, sobretudo, se for Dilma Rousseff, escapará da tarefa de conduzir e concluir um amplo debate sobre a reorganização legal do conjunto das comunicações brasileiras. Há uma percepção generalizada, tanto nos movimentos populares organizados quanto nos empresariais, inclusive em segmentos do próprio aparelho estatal, de estarmos vivendo sob total caos normativo nessa área. A realização da I Conferência Nacional de Comunicação

(I Confecom) referendou essa percepção. Em 21 de julho de 2010, o presidente da República baixou decreto instituindo uma comissão intergovernamental que deverá preparar propostas para a revisão do “marco regulatório da exploração e organização dos serviços de telecomunicações e radiodifusão”.¹ A partir de agora, portanto, o debate avança: já não se trata de formular princípios e teses políticas mas, claro que a partir destas, transformá-las em enunciados jurídicos legais.

Não será objetivo deste texto chegar a tanto, mas apontar alguns eixos que deveriam ser explorados nessa construção. Há aspectos que não poderão ser ignorados, queiram ou não. É melhor *não querer*, embora o autor não tenha muitas ilusões quanto a isso, dado o império das reivindicações particularistas ou corporativas que se impõem no cenário político-cultural atual. O primeiro desses aspectos é a chamada *convergência dos meios* (ou “mídia”) que tem sido, em todo o mundo capitalista avançado, o principal fator impulsionador das reformas postas em prática nos últimos 20 anos. Não estamos aqui tratando de um processo tecnologicamente determinado. Ao contrário:

Definimos esse fenômeno que costuma ser denominado ‘convergência tecnológica’ como um processo econômico, político e cultural que está fazendo convergir para um novo regime de informação e comunicação, enquanto modelo de negócios, regras legais e práticas sociais, o conjunto da cadeia produtiva da indústria cultural suportada em meios eletroeletrônicos de comunicação (DANTAS, 2010a: 44).

Conforme já discutido em outros textos (DANTAS, 2010a; DANTAS, 2010b), o processo é determinado pelas transformações *estruturais* vivenciadas pelo capital nessa sua atual transição kondratieffiana, impulsionando, no campo específico das comunicações, a superação econômica e sociocultural, daí também normativo-legal, do anterior regime que distinguia “telecomunicações” de “radiodifusão”, pelo atual, “convergente”, suportado nas convenientes tecnologias digitais de tratamento e comunicação da informação (conhecidas pelos acrônimos TICs ou NTICs).

Outro aspecto a ser considerado ainda é o da *luta de classes*. Entretanto, não mais nas condições “fordistas” que prevaleceram na maior parte do século XX, com o seu Estado do bem-estar social regulando o conflito na maior parte dos países capitalistas menos ou mais avançados, mas nessas *novas* condições, ainda pouco estudadas e entendidas, nas quais o capital atingiu, mundialmente, um grau inédito de centralismo e centralidade, enquanto o trabalho é pulverizado naquilo que Harvey denominou “acumulação flexível” (HARVEY, 1996). Nesta, o trabalho pouco se reconhece na antiga totalidade fabril, ao mesmo tempo em que parece pressionado econômica, política e até culturalmente por uma grande e crescente massa subproletária ou mesmo lumpenproletária, socialmente excluída mas, politicamente, cada vez mais participante.

Esse cenário pôde ser percebido na Confecom² e, quase certamente, condicionará o debate futuro. Enquanto os

representantes do capital se apresentavam ao debate com um núcleo compacto, articulado, coerente de propostas essenciais, os da chamada “sociedade civil não-empresarial” sustentavam uma por demais ampla, desarticulada, às vezes contraditória, não raro repetitiva, pauta de reivindicações, reflexo mesmo da fragmentação política, do espontaneísmo, além de outras idiosincrasias, do campo popular (DANTAS, 2010c).

Ora, o futuro marco legal refletirá, por um lado, esse jogo de forças e, principalmente, a entrada definitiva desses chamados “movimentos sociais” no debate. Ao contrário das leis e regras anteriores, elaboradas e decididas no interior de discussões quase exclusivas a um dos polos do debate, a construção agora não poderá ignorar o grau de mobilização e articulação do campo popular, mesmo com suas dificuldades, para o qual a Confecom contribuiu decisivamente. Por outro lado, este texto parte do princípio de que esta intervenção somente logrará resultados efetivos e sólidos se souber identificar um conjunto de proposições *axiais*, cuja legitimação normativa *determinará* o encaminhamento positivo de uma ampla gama de outras reivindicações mais pontuais. Uma das grandes dificuldades, se não a maior, do movimento popular, hoje, tem sido a de identificar o que é *principal* ou *secundário* na sua pauta de reivindicações,³ na medida em que cada segmento atomizado tende a pretender que a sua particularidade exprime a principalidade do processo. O objetivo deste texto é o de contribuir para a identificação daquelas proposições axiais.

O regime público

Toda a história dos meios modernos de comunicação, desde os tempos da oitocentista telegrafia até a hodierna internet, tem sido a história da contradição entre a sua organização econômica e política capitalista, por um lado, e sua apropriação, uso e desenvolvimento pela esfera pública democrática, por outro (DANTAS, 2002b). Daí, seja para dirimir conflitos intracapitalistas, seja principalmente para limitar suas potencialidades radicalmente democráticas, esses meios, desde o século XIX, precisaram ser regulados pelo Estado.⁴

As regulações estatais nascidas das expansões socioeconômicas da telefonia e da radiodifusão nas primeiras décadas do século XX, paralelamente à penetração do cinema e da indústria fonográfica, evoluem sob as condições econômicas e políticas que estavam dando origem ao regime de acumulação “fordista” (ou do Estado do bem-estar social). O próprio capital promovia políticas *inclusivas* das camadas trabalhadoras, não só expandindo geometricamente

os postos de trabalho e a massa salarial, mas também fomentando melhoria generalizada nos padrões de educação e cultura, para as quais, além da universalização do ensino básico, os meios de comunicação eletroeletrônicos seriam fundamentais. É diante desse pano de fundo que a telefonia e a radiodifusão vão funcionar como serviços de *natureza pública* ao longo da maior parte do século XX.

No entanto, as diferentes condições econômicas, políticas e até militares dos Estados Unidos e dos países europeus darão lugar a dois, basicamente, regimes de exploração daqueles então novos serviços. Nos Estados Unidos, consolida-se o conceito de *interesse público*. Na Europa, tendo o Reino Unido por paradigma, o de *serviço público* (SANTOS; SILVEIRA, 2007).

O sistema capitalista estadunidense, desde as suas origens, é muito cioso das liberdades individuais, logo dos limites da intervenção do Estado na vida privada e nos negócios.⁵ A famosa *Primeira Emenda* à Constituição de 1787, tornou-se uma cláusula pétrea em defesa da liberdade de expressão. Quando, para o desenvolvimento da radiodifusão comercial, empresas fabricantes de equipamentos, potenciais anunciantes e agências publicitárias passam a advogar a necessidade de regular o acesso ao espectro de frequências, até então livre e anárquico, não poucas autoridades, políticos, “formadores de opinião” e os órgãos da imprensa escrita manifestam-se contra, em nome da Primeira Emenda ou da simples fé nos poderes reguladores do livre mercado (os jornais impressos tinham motivos muito concretos para se oporem, pois perderiam o monopólio que até então detinham da veiculação publicitária). Mas como a lógica real do capital é mais poderosa que as teorias de Adam Smith, a regulação afinal se impôs, ainda que buscando salvar certas aparências.

O debate então será informado por dois princípios liberais: impedir a *censura* e assegurar a *concorrência*. Para tanto, o Estado, no exercício do seu poder concedente, deveria levar em conta o “*interesse público*”, não o interesse de empresas ou anunciantes...

A multiplicidade de vozes e conseqüentemente de conteúdo é a chave encontrada para se fugir ao monopólio e garantir o fundamento expresso na Primeira Emenda. A saída encontrada foi a pulverização do poder, com a dissolução de possíveis monopólios partindo de uma característica marcante da sociedade americana, seu espírito comunitário. O modelo seria orientado a conceder acesso ao espectro de forma descentralizada, o que se convencionou chamar de localismo. A concessão de licenças locais pulverizou

o poder e garantiu, até certo ponto, a multiplicidade de vozes desejada (embora a concentração de propriedade tenha gradualmente pervertido o modelo original) (SANTOS; SILVEIRA, 2007: 65).

Sim: a concentração de propriedade ou constituição de grandes redes nacionais de radiodifusão, ambas conforme a lógica centralizadora do capital “fordista” e do seu mercado de massas em larga escala, iria tornar aquela dispersão quase uma formalidade. É verdade que outras regras normativas buscavam impor limites à concentração, reafirmando os princípios liberais. Por exemplo: proibição do controle de empresas jornalísticas por radiodifusores, ou vice-versa; exigência de um mínimo de 30% de programação localmente produzida; etc.

Esse modelo liberal tem seus críticos, lembra Suzy dos Santos, com destaque para o conhecido pensador marxista estadunidense, Herbert Schiller (1919-2000). Para ele, o modelo se baseia em alguns mitos:

a) O mito da individualidade e escolha pessoal, que tem a função de barrar a organização social coletiva através da visão de que os interesses individuais superam os interesses coletivos; b) o mito da neutralidade do Estado como intermediário entre a sociedade e o mercado [...]; c) o mito da imutável natureza humana [justificando a programação “que o público quer ver”], desta forma eximindo a empresa de qualquer responsabilidade sobre a influência social que possa ter; d) o mito da ausência de conflito social [...]; e) o mito da pluralidade da mídia, baseado no número de radiodifusores ou programas sem destinar importância às características de similaridade entre eles (SANTOS; SILVEIRA, 2007: 67).

Outras condições econômicas e políticas levaram a uma evolução distinta do regime público na Europa (e, também, no Japão, sem esquecer a União Soviética). Em todo este elástico mundo industrial avançado, a radiodifusão seria organizada, na década de 1920, como um *serviço monopolista estatal*, dito “público” no Reino Unido. Neste país, diferentemente da Alemanha, da União Soviética, do Japão, da maioria dos outros países, o ente estatal de radiodifusão – a British Broadcasting Corporation, BBC – foi estruturado como uma instituição do Estado, porém protegida o máximo possível dos interesses imediatos de governos ou partidos políticos circunstancialmente majoritários. Daí a aura que adquiriu como modelo de “serviço público”, embora nunca tenha deixado de estar a *serviço do Estado britânico*, mesmo que nem sempre ao das maiorias no poder.⁶

“Em toda a Europa, as comunicações foram colocadas como fomentadoras, ou pelo menos como extensões das atividades culturais e educativas” (SANTOS; SILVEIRA, 2007: 69). Como não existe almoço grátis, eram sustentadas por um *imposto vinculado*, cobrado a todo cidadão que adquirisse um aparelho de rádio e, mais tarde, de televisão (exceto, claro, na União Soviética). O contribuinte sabia que estava *pagando* para sustentar um específico serviço público e, através dos seus representantes no Parlamento podia fiscalizar e até orientar a atuação – no caso, a programação – desse serviço. Esta não era uma programação subordinada ao mercado porque outras eram as prioridades e condições do capital e seu Estado, na Europa de então.

Essas prioridades e condições começam a mudar depois da Segunda Guerra, coincidindo com a chegada da televisão. A sociedade consumista de mercado e sua indústria cultural expandem-se por todo o lado Ocidental do mundo, na esteira da vitória militar estadunidense, entrando em conflito com o modelo estatal de radiodifusão. Os anunciantes e suas agências de publicidade precisavam difundir suas mensagens através das frequências atmosféricas, também na Europa e no Japão. Neste país, o monopólio foi quebrado, logo em 1945, por imposição das forças ocupantes. No Reino Unido sê-lo-ia em 1955, “graças a uma eficiente atuação de *lobbies* da companhia publicitária multinacional americana Thompson sobre os parlamentares ingleses” (SARTORI, 1987: 261). Em outros países, passo a passo, ao longo dos anos 1960-1970, o Estado foi abrindo mão do seu monopólio, por decisões parlamentares ou judiciais, embora, talvez devido a uma já longa tradição, nunca tenha abandonado inteiramente o controle que sempre exerceu sobre a *produção de conteúdos*. No Reino Unido,

as empresas produtoras de programas eram escolhidas pela autoridade de controle, e seus contratos não seriam renovados se fosse verificado um resultado negativo dos programas contratados. Outra disposição adicional requeria que uma proporção adequada dos programas fossem de origem britânica, o que impedia o predomínio da programação americana. Não se podia incluir nos programas nada que fosse lesivo ao bom gosto e à decência, suscetível de fomentar, incitar ao delito, conduzir à desordem ou ofender a sensibilidade do público (SANTOS; SILVEIRA, 2007: 72).

Na produção de conteúdos – jornalismo, filmes, variedades etc. – residia a real distinção entre o serviço de radiodifusão e o de telefonia. Nesta, a intercomunicação necessariamente individualizada, favorecia a aceitação do

princípio liberal de total respeito à privacidade do cidadão, logo também à dos homens de negócios e seus demais agentes. O Estado não intervinha na produção desse particular conteúdo pelos indivíduos. E se o serviço devia ser público, tal derivava da necessidade de se assegurar *acesso* universal e equitativo a toda a sociedade, independentemente de diferenças de renda, localização ou outras. Mesmo assim se, nos Estados Unidos, a empresa privada AT&T, operadora oficial do monopólio, já tinha colocado uma linha telefônica em praticamente todos os lares estadunidenses às vésperas da Segunda Guerra, na Europa, os operadores monopolistas estatais somente iriam de fato começar a fazê-lo a partir dos anos 1970 (DANTAS, 2002a). Antes disso, não interessava ao Estado, na Europa, universalizar a telefonia, pelas mesmas razões políticas e ideológicas que lhe interessava controlar a radiodifusão: deixar a maioria da população, sobretudo, claro, os pobres e trabalhadores sem linhas telefônicas também era um meio de... censurar o conteúdo.

A crise do regime público

À medida que avançava a *sociedade do espetáculo* (DÉBORD, 2000), ou seja, esse regime de produção e consumo mediado pelo espetáculo no qual estamos todos imersos, articulado e agendado pela indústria que o produz e difunde – a indústria cultural –, mais aquelas condições, que, um dia, haviam subordinado as comunicações a leis e normas de regime público, eram corroídas, devendo dar lugar a um *novo regime* organizado exclusivamente pelo mercado (DANTAS, 2010a). O processo vai se dar no interior da crise kondratieffiana do “fordismo”, impulsionado, como dito antes, pela reestruturação “flexível” do capital e, nisto também, por uma generalizada pressão a favor da *privatização da informação* (SCHILLER, 1986).

Emergem, no bojo da crise, novas forças econômicas e novas fronteiras de investimento e acumulação. Elas se expressam através de negócios que, investindo nas e se apropriando das nascentes TICs digitais, oferecem ao capital novas condições de reduzir ainda mais, não raro ao limite de zero, seus tempos de rotação, daí podendo superar, renovando-se, as barreiras de crescimento às quais chegara o sistema “fordista”. As grandes corporações, com filiais financeiras, industriais ou comerciais espalhadas por todo o mundo, pressionam para gerir suas próprias redes de comunicações, à margem das redes estatais (DANTAS, 2002a). O “consumidor” por sua vez, deixando progressivamente de ser aquele operário massificado, ou mesmo aquele *white collar* padronizado das fábricas e escritórios “fordistas”, começa a buscar novas alternativas de informação e entretenimento à

margem das grandes cadeias abertas e generalistas de rádio ou televisão, fossem estas comerciais ou estatais. Surge um mercado cultural *fragmentado e segmentado*, tanto quanto o processo de trabalho e valorização também se fragmenta e segmenta. Este mercado será suprido pelos canais *pagos* de televisão e pela internet, ambos em expansão desde os anos 1990, subtraindo da radiodifusão aberta aquela *audiência* que controlara com quase exclusividade ao longo da maior parte do século XX. Nos últimos 15 anos, a presença dos canais pagos e segmentados subiu de números irrisórios para quase 50% do total de lares com aparelhos receptores de televisão, em todo o mundo. Em alguns países, a exemplo do Japão, já não existem, estatisticamente, residências que acessem apenas à televisão aberta. Em outros, como os Estados Unidos ou o Canadá, essas residências estão reduzidas a pouco mais de 10% do total (IDATE, 2009; OCDE, 2009; DANTAS, 2010a).

O desenvolvimento dessas novas forças produtivas digitais, impulsionado pelas novas relações de produção (não somente no campo das comunicações) e impulsionando-as, exigiu o desmonte do sistema normativo anterior, levando de roldão o princípio do regime público. Contribuiu para tal, no aspecto estritamente tecnológico, a superação da escassez de meios, aéreos ou cabeados, logo a derrogação dos monopólios naturais, uma das justificativas para a anterior intervenção normativa do Estado. No entanto, estava claro que havia um enorme segmento populacional, além da nova organização empresarial “globalizada”, ambos dispostos a arcar *diretamente* com os custos, desde que “competitivos”, de acesso a serviços *sob medida*, isto é, ao gosto de cada perfil individualizado e individualista de “consumidor”. A radiodifusão aberta e generalista daria lugar a um novo modelo, *também de radiodifusão*, segmentado em centenas de canais de programação especializados em diferentes formatos de conteúdos: notícias, filmes, esportes, desenhos infantis, assuntos “femininos” ou “masculinos” etc. A internet aprofundaria a segmentação e atomização ao dar, a cada indivíduo, virtual “poder” de, através da “livre” navegação, organizar, até produzir, sua própria “programação”.

Nos Estados Unidos, as grandes cadeias nacionais abertas e “gratuitas” de televisão perderam aceleradamente audiência, nos anos 1990-2000. Na Europa e no Japão, as maiores vítimas foram naturalmente as redes estatais (HART, 2004; GALPERIN, 2004; DANTAS, 2007). No mesmo processo, ascendem mundialmente à liderança da audiência, logo dos mercados publicitários, canais de televisão nascidos para explorar essas novas condições de mercado (CNN, TNT, Disney etc.), bem como portais de internet que logo

desenvolvem fórmulas para “monetizar” os serviços que prestam (EDELMAN *et alii*, 2009; VARIAN, 2008).

Em sociedades onde praticamente 100% das residências estavam dotadas de linhas telefônicas e receptores de televisão, os desafios da “universalização” pareciam resolvidos, logo também o da *necessidade* de um serviço público.⁷ Generalizam-se, dos dois lados do Atlântico, discursos favoráveis à “diversidade”, “competição”, “direito de escolha”, elementos que comporiam um novo *regime de informação e comunicação* próprio à edificação do que viria a ser a “sociedade da informação” (MATTELART, 2002). Que esse discurso pudesse se assemelhar ao que se convencionou entender como “projeto neoliberal”, tal se deve apenas ao fato de ser a expressão político-ideológica mais adequada às novas configurações assumidas pelo capital. Por isso mesmo, ressalvadas algumas nuances, ele tornou-se comum à “direita” ou “esquerda” do espectro político, dele não se excluindo inclusive o nosso governo Lula.⁸

Assim, tanto nos Estados Unidos (o que não seria de surpreender) quanto na Europa, será elaborado um novo marco normativo que privilegia a concorrência e a diversidade de escolha do “consumidor” (não confundir com *cidadão*), sacrificando o regime público. Preocupações políticas quanto a algum possível retrocesso na universalização já conquistada, introduzirão, nas novas leis e regras, algumas obrigações de serviço público, sobretudo na velha telefonia fixa. As fortes tecnocracias estatais europeias lograrão obter um certo período de, digamos, “moratória”, para se protegerem da concorrência predatória, enquanto adaptavam suas organizações, agora em processo de privatização, aos novos tempos (DANTAS, 2002a). Em poucos mais de dez anos, as antigas operadoras estatais de telefonia, quase todas com “Telecom” no nome, vão se transformar em poderosos atores “globais”, com destaque, do nosso ponto de vista latino-americano, para a Telefônica da Espanha. Já as radiodifusoras abertas, lideradas pela BBC, vão conseguir redesenhar o modelo de exploração do conjunto dos serviços de televisão, terrestre, cabeado ou satelital: na esteira da introdução da tecnologia digital de televisão, elas garantirão a *multiplexação dos canais abertos*, mas em troca da *renúncia ao controle das frequências atmosféricas* (HART, 2004; GALPERIN, 2004; DANTAS, 2007).⁹

O campo da comunicação tende, desde então, a se fundir por um lado e, ao mesmo tempo, se especializar conforme as diferentes atividades necessárias à *produção, organização* (programação), *transporte e entrega* de algum *espetáculo* a seu “consumidor”. No regime anterior, a organização, o transporte e a entrega, além de boa parte

da produção, costumavam estar incorporados no interior de uma mesma organização: a nossa Rede Globo e outros canais abertos brasileiros de televisão são exemplos bem conhecidos por nós. No novo regime, coerente com as condições “flexíveis” de acumulação, essa cadeia pode-se mostrar bastante desintegrada, embora bem articulada. Não que as grandes corporações midiáticas deixem de se fazer presentes, se podem, em todos os seus elos, mas já não se comportam determinadamente de modo a fazer dessa presença um instrumento de exclusão monopolista de seus competidores. Antes, negociam acordos de cooperação que lhes dêem mútuos ganhos de *sinergia* (ARSENAULT e CASTELLS, 2008).

Não é mais um excelente negócio apenas viabilizar o intercâmbio individual de conteúdos ou, dito claramente, a mera telefonia de voz, seja por cabo ou por rádio (“celular”). Os operadores de rede também buscam audiência, como os antigos radiodifusores, e podem atraí-las em função direta do espetáculo que logrem oferecer. Daí, nos seus terminais, os recursos de fotografia e vídeo, o acesso à internet, os videojogos, a oferta de canais de filme, música etc. Daí, em contrapartida, o obrigatório aumento da largura de banda, a substituição da velha rede de cobre por toda uma nova infraestrutura, em altas frequências atmosféricas ou em fibra ótica. Os operadores de rede (antigas ou novas companhias ditas de “telecomunicações”) não precisam e nem podem produzir e organizar (programar) a maior parte desse espetáculo: eles *compram* os “conteúdos” de quem os produz e programa. O preço depende da atratividade de audiência: nos Estados Unidos, o canal ESPN, da Corporação Disney, cobra USD 4,08, por assinante/mês, para ser incluído no “pacote” de alguma operadora; a maioria dos demais canais cobra entre 5 a 20 centavos.¹⁰

Por isso, não faz mais sentido falar em “radiodifusão”, entendida como um processo de produção e veiculação de espetáculo, unidirecional, através de baixas frequências atmosféricas (VHF ou UHF), no qual a concessão do canal físico de transmissão está vinculada ao compromisso de provimento de programação por parte do concessionário. Tampouco falar em “telecomunicações”, vistas como “neutras” relativamente ao “conteúdo”, como já acontece legalmente na Europa e também, na prática, nos Estados Unidos, onde as antigas grandes redes nacionais já foram absorvidas pelas corporações midiáticas que comandam esta nova época.¹¹ E ainda, abagunçadamente (com licença para a expressão pouco acadêmica), aqui no Brasil, cujas operadoras de “telefonia celular” desde algum tempo deixaram de ser meras operadoras de “telefonia”; trata-se, agora, de regular esse vasto

campo integrado ou “convergente” das comunicações. Isto porque, do ponto de vista econômico, assim como do cultural e político (ideológico), o *cerne* desta nova configuração está no “conteúdo”, no espetáculo, naquilo que atrai audiência e, portanto, remunera toda a *cadeia de trabalho e valor*. Como diz o português Castro Neves:

São a indústria cinematográfica e a indústria audiovisual que constituem o sector estratégico. Só elas permitem criar riqueza, empregos e, simultaneamente, contribuir para o equilíbrio da balança comercial. É o seu desenvolvimento que cria efeitos sistêmicos sobre outros sectores, incluindo o multimédia. Sem uma produção fílmica e televisiva apoiada na criação e talento nacionais, e estruturada em bases industriais e empresariais, as indústrias audiovisuais e multimédia não passarão de sectores económicos compradores, dependentes de decisões externas e factores de agravamento dos déficits comerciais, da dependência cultural e educativa. É necessário entender que o sucesso de empresas como a Sega não é concebível sem Hollywood, e o da Nintendo sem a indústria de animação nipônica (NEVES, 2006: 319).

Antinomias da I Confecom

Como o Brasil não está fora do mundo e possui todas as características próprias de uma sociedade urbana, industrializada, capitalista avançada (apesar de suas muitas mazelas), todo esse processo também haveria de chegar por aqui, embora, sobretudo, determinado de *fora* para *dentro*, não o contrário. Neste aspecto específico, a sociedade capitalista brasileira, à “direita” ou à “esquerda”, assume sua condição *periférica* da qual não parece querer sair...

Dado um conjunto de circunstâncias construídas, sobretudo, ao longo dos anos 1970-1980, a televisão aberta brasileira, com destaque para as Organizações Globo, ocupa uma posição assimétrica na nossa indústria cultural, em detrimento do cinema, da literatura e jornalismo impressos, de outros segmentos econômico-culturais. No Brasil, o significante “Globo” tornou-se sinônimo conotativo de “Hollywood”. É possível afirmar que essa força econômica, cultural e política da radiodifusão aberta em geral, e das Organizações Globo, em particular, tem logrado até agora obter êxito ali onde, nos países capitalistas centrais, suas congêneres, ou fracassaram, ou se viram obrigadas a aceleradas adaptações: *no bloqueio ao avanço da “convergência”*. Esse êxito, apoiado concretamente numa expressiva presença quantitativa de proprietários de rádio

e TV no Congresso Nacional,¹² confirma-se na aprovação, em 1995, da lei que regulamentou a TV a cabo atendendo sobretudo aos seus interesses; e, posteriormente, no sucesso em impedir ou postergar a aprovação de sucessivos projetos de revisão dessa lei ao longo da primeira década do século XXI (BOLAÑO e BRAZ, 2010). Acrescenta-se a esses fatos, a não regulamentação legal, até hoje, dos dispositivos constitucionais sobre a Comunicação Social, bem como o sucesso de ter permanecido completamente à margem da grande reforma nas comunicações promovidas durante o governo Cardoso, afinal limitadas apenas às telecomunicações e à privatização da Telebrás. É sabido que o governo Cardoso também elaborou, sem nunca chegar a tornar público, três anteprojetos de leis para a Comunicação Social. Herdadas pelo governo Lula, jamais saíram, oito anos depois, das gavetas burocráticas (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/CASA CIVIL, 2005).

Eppur si muove... como as forças do capital avançam, brechas legais ou a mera iniciativa das empresas estão, aos poucos, trincando as muralhas da radiodifusão, a exemplo da aquisição de operadoras de TV a cabo por operadoras de telecomunicações, da maciça captura da audiência jovem pela internet, ou da conversão, para todos os efeitos práticos e lucrativos, das operadoras de “telefonia celular” em provedoras de “conteúdo”. O resultado, na ausência de um marco legal coerente, é uma situação que somente favorece o mais forte, como na mitologia do *Far West*, e, de modo algum, o povo trabalhador e a democracia. A I Confecom parece ter-se dado conta dessa realidade, haja visto algumas de suas resoluções. Mas considerando sobretudo a fragmentação e particularismos, inclusive, não raro, incoerência contraditória de muitas de suas teses (DANTAS, 2010c), não será possível afirmar até que ponto expressa clara tomada consciência da dinâmica atual, ao menos por parte dos grupos representativos do movimento popular. Simultaneamente, o boicote ao encontro pelo segmento mais forte dos radiodifusores – a Abert, à qual se juntaram a ABTA e a ANJ –, acabou deixando o espaço da Confecom livre para a quase exclusiva afirmação, no campo empresarial, das propostas das operadoras de telecomunicações, representadas pela Telebrasil. Assim, se isso pode ter contribuído para a aprovação de teses “pró-convergência”, conforme exporemos a seguir, deu-se às custas da não explicitação das contradições intracapitalistas, deixando em aberto, neste aspecto, os rumos políticos futuros do processo, quando o debate chegar ao Congresso, de onde a Abert não poderá se ausentar e se sabe muito forte.

Como se sabe, a Confecom estruturou-se em três grandes eixos temáticos: “produção de conteúdos”, “meios

de distribuição” e “cidadania, direitos e deveres”. Ora, sob a ótica do anterior regime que distinguia “telecomunicações” de “radiodifusão”, esses eixos, embora em muitos aspectos sejam obrigatoriamente sobrepostos, em outros tenderiam a pautar o debate conforme específicas *plataformas de distribuição*. Repetindo, era assim que se distinguia um setor do outro: as “telecomunicações” respeitavam o direito individual de livre comunicar, enquanto que a “radiodifusão” aceitava formalmente o controle público ou social sobre o conteúdo comunicado (se e como isto era posto em prática, é um outro problema...). Quando, porém, essas fronteiras se dissolvem, o tratamento precisará ser também “convergente”.

Essa compreensão avançada, apesar das dificuldades políticas e metodológicas, aparece em muitas teses aprovadas. A PL 711, por exemplo, sancionada em Plenária, diz:

*Apoiar a criação por lei de uma política que garanta a veiculação de conteúdos nacionais e regionais, com produção independente, nos meios de comunicação eletrônicos, independentemente da plataforma em que operam, conforme assegurada pela Constituição Federal de 1988. Assegurada a plena liberdade de escolha desta produção pelos meios eletrônicos. A lei deve estar baseada nos princípios de reconhecimento e respeito dos direitos humanos, universalidade e acessibilidade ao direito à comunicação, igualdade, equidade, respeito à diversidade, respeito aos direitos autorais da mulher, promoção da justiça social, laicidade do Estado e transparência dos atos públicos.*¹³

A PL-345, também aprovada em Plenária, reafirma:

Os prestadores de serviços que transmitem conteúdos audiovisuais, incluindo o rádio e a TV abertas e a TV por assinatura, devem implementar as finalidades educativas, culturais, informativas e artísticas previstas na Constituição Federal, devendo reservar no mínimo duas horas veiculadas semanalmente a cada uma delas. Além disso, é importante que seja regulamentado o inciso III do art. 221 da CF, estabelecendo obrigatoriedade de um percentual de veiculação de produção local para emissoras de rádio e TV. Na TV por assinatura deve-se garantir que 50% dos canais de todos os pacotes sejam nacionais e que uma parte dos canais ocupados majoritariamente por conteúdo qualificado tenha percentual mínimo de conteúdo produzido no Brasil, sendo pelo menos metade de produções independentes.

A PL-718, outra que foi aprovada em Plenária, reafirma as duas acima, acrescentando um ponto importante: distingue

“conteúdo” e “transporte e entrega” ao vedar às operadoras de telecomunicações a possibilidade de produzir “conteúdos”. Trata-se do princípio da *neutralidade de rede*:

Criar um mecanismo formal que garanta a distribuição dos conteúdos brasileiros, locais e regionais, com a proibição de controle por determinado grupo de programadores de conteúdo com mais de 25% da grade de programação em qualquer plataforma fechada de distribuição (MMDS, DTH, TV a Cabo, Celular etc.), observando a vedação à produção de conteúdo pela empresas de telecomunicações para impedir o desequilíbrio econômico, exceto canais de difusão de conteúdo da programação.

Na mesma linha, vão as PLs-69 e 72, aprovadas, por consenso, no GT 7:

O fim da regulamentação da televisão por assinatura por tecnologia, com uniformização de direitos e obrigações entre prestadores que ofereçam serviços similares, independentemente da tecnologia empregada. A eliminação das restrições contidas na Lei do Cabo e na Lei Geral de Telecomunicações que impedem a livre prestação do serviço de TV a cabo por parte das prestadoras de telecomunicações, possibilitando o oferecimento de pacotes de serviços por essas empresas, ampliando a competição neste mercado, incentivando o barateamento dos preços, novos investimentos e a modernização do setor. A manutenção de conquistas da Lei do Cabo, como a obrigatoriedade de carregamento de canais de acesso público. A ampliação de canais de distribuição de conteúdos nacionais e independentes nas grades das programações, possibilitando o crescimento do mercado brasileiro de produção de conteúdo audiovisual.

PL-72:

Viabilização de uma produção audiovisual de qualidade, desde que as plataformas pagas de distribuição desses conteúdos sejam organizadas de modo a garantir:
a) a distribuição de conteúdos brasileiros, de origens diversificadas, com garantia de que pelo menos 50% (cinquenta por cento) da grade não obrigatória (“must carry”) seja fornecida por produtores brasileiros de conteúdo; b) a distribuição de conteúdos brasileiros, de origens diversificadas, com a proibição do controle por determinado grupo econômico, de mais de 25% (vinte e cinco por cento) da grade de programação de toda e

qualquer plataforma de distribuição (TV a Cabo, DTH, MMDS, televisão pelo celular etc.).

Seria possível sintetizar todas as teses acima (e, possivelmente, algumas outras que uma busca mais acurada encontraria¹⁴) em três tópicos que talvez coubessem em apenas um ou dois artigos de uma eventual futura Lei de Comunicações:

i) a televisão, não importa se aberta ou paga, se “terrestre”, cabeada, satelital ou móvel obedecerá aos princípios constitucionais, privilegiando conteúdos nacionais, regionais, locais de natureza cultural ou educativa, e respeitando os direitos e deveres da cidadania;

ii) a infraestrutura que atende à televisão, não importa se terrestre, cabeada, satelital ou móvel será operada em regime público (mesmo que não exclusivamente);

iii) o provimento de transporte e entrega (operadores de rede) será independente do provimento de programas e programação (produtores e programadores audiovisuais), vedado àqueles investir nestes, ou vice-versa.

Em essência, passaria a ser definido como *radiodifusão*, inclusive para efeitos dos artigos constitucionais 221, 222 e 223, todo o *processo de produção, programação, distribuição e entrega de conteúdos audiovisuais ou midiáticos*, distinguindo-se nesse processo, nos termos legais e regulatórios, as atividades de produção-programação, das de transporte-distribuição. É isto que deseja a Confecom. E que não se mostra incoerente ou diferente do que tem sido feito, se não em todos os principais países centrais, ao menos na maioria deles, como nos informa um relatório da OCDE:

As definições legais de radiodifusão são diferentes, entre os países da OCDE, mais em suas nuances, do que no tratamento abrangente das definições de programas de rádio e televisão que possam ser recebidos pelo público em geral, seja diretamente (transmissão terrestre), seja através de cabo ou satélite. Encontram-se diferenças no tratamento de programas distribuídos através da internet ou vídeo sob demanda (OECD, 2009: 196-197).

Entre os países que consideram “radiodifusão” qualquer entrega unidirecional ponto-massa de conteúdos, indiferentemente da plataforma utilizada e do “modelo de negócio”, encontram-se a Alemanha, Austrália, Canadá, Espanha, Itália, Portugal. A França, atualiza ainda mais a definição, regulamentando o *audiovisual*, ou seja, o próprio conteúdo, independentemente de o meio de distribuição ser terrestre, cabeado, satelital ou móvel (DANTAS, 2010e; OCDE, 2009).

É verdade, porém, que toda essa compreensão pode estar em conflito com outras teses da mesma Confecom – assim questionando a nossa própria afirmação acima sobre o projeto geral definido pela Conferência, mas confirmando outra, anterior, sobre a incoerência fragmentária de suas decisões. Teses aparentemente em contrário vieram, na maioria, do GT 8, cuja própria existência e descrição já orienta (*agenda*) a manutenção, no essencial, do *status quo*: “Meios de distribuição: sistemas de outorga, fiscalização, propriedade das entidades distribuidoras de conteúdos”. Tratava-se de debater o *atual* regime de concessão, não de substituí-lo por algum novo, em consonância com a nova etapa histórica. A PL 172, aprovada por consenso, sintetiza variadas demandas presentes em outras teses: “Revisão e atualização dos atuais marcos legais para a outorga e a renovação de TVs e rádios, inclusive as comunitárias”.

A PL 79, aprovada em Plenária, é mais detalhista:

Nos processos de outorga, estabelecer como quesitos:

a) a diversidade na oferta, considerando o conjunto do sistema; b) a contribuição para a complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal; c) a preferência aos que ainda não têm meios de comunicação; d) o fortalecimento da produção cultural local e a ampliação de empregos diretos; e e) a maior oferta de tempo gratuito disponibilizado para organizações sociais e produções independentes. Na renovação, deve ser observado: a) o respeito à diversidade e o tratamento dado às imagens da mulher, das populações negra e indígena, e da população LGBT; b) a regularidade trabalhista, fiscal e previdenciária; e c) o cumprimento do disposto no art. 221 da CF.

Outras teses abrigam exigências de transparência, publicidade, celeridade nos processos, vedação de acesso a políticos com mandatos, proibição à propriedade cruzada e verticalização da cadeia de valor etc. No GT 9, que tratou dos sistemas “público, privado e estatal”, aprovou-se uma tese (PL-37) favorável à instituição da “figura de Operador Nacional de Rede Digital a ser gerido pela EBC, cabendo a este operador propiciar as plataformas comuns de operação para todas as emissoras públicas de televisão”. Ademais, no GT 7, defrontaram-se duas propostas que, sem consenso, foram levadas à Plenária e derrotadas, ambas, pelo mecanismo da “questão sensível”: a Associação Brasileira de Radiodifusão (Abra), dissidência da Abert, pretendia, pela PL-18, a suspensão de uma norma da Anatel que veda a multiplexação nos canais “terrestres” de TV digital. O Coletivo

Intervezes, entidade ligada à “sociedade civil não-empresarial”, pela PL-11, defendia autorizar a multiplexação somente se vinculada ao programa no ar.

Ora, pouco ou nada disso se aplica se vier a ser feita uma *completa reconstrução do marco regulatório na direção da convergência*, isto é, da separação legal-normativa entre produção-programação e transmissão-distribuição, ou, numa linguagem mais técnica, da *regulação por camadas* (GINDRE, 2007). Superar a velha regulamentação baseada em distintas plataformas tecnológicas impõe-se devido à indiferenciação das plataformas para a veiculação dos conteúdos, inclusive de programas e programação antes exclusivos da televisão aberta. Por isto, foi introduzida em todos os países europeus. Se for adotada entre nós, nos termos aqui preconizados e, como exposto antes, com base naquela outra e mais atualizada abordagem da própria Confecom, já não se estaria mais tratando de concessão “amarrada” a alguma programação com suas normas de exigência ou controle públicos nos termos da Constituição, mas de concessão exclusiva das frequências, aéreas, cabeadas ou satelitais, para *operadores de redes*, os quais multiplexariam seus canais, como aliás já o fazem no cabo e no satélite, para viabilizar a multiplicação de programadores, inclusive no espectro aberto. Assim como a BBC e outras emissoras européias, estatais ou comerciais, não mais detêm os seus canais hertzianos de transmissão, também a Globo, a Bandeirantes, a Cultura ou a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), só para citar algumas, não deteriam os seus. Tornar-se-iam exclusivamente o que, de fato, já o são essencialmente: produtoras ou programadoras de conteúdos audiovisuais. Os operadores de rede, por definição, seriam *neutros* em relação ao conteúdo, à diversidade cultural, até mesmo, aceitando-se um princípio caro ao pensamento liberal, à concorrência. E todos os pontos relativos à produção nacional, regional ou local, à diversidade, às liberdades e direitos da cidadania, à cultura, à educação seriam tratados na regulamentação relativa aos produtores e programadores.

De fato, as reivindicações traduzidas nas teses (ou PLs), sejam sobre produção (fomento, incentivo, promoção etc.), sejam sobre direitos, tratam de conteúdos audiovisuais. As leis, normas e instrumentos do Estado devem assegurar condições para a máxima diversidade e pluralidade de produções possíveis, logo para a viabilização de ampla gama de canais programadores pelos quais escoará essa produção. A Constituição, para isso, determinou a nunca claramente esclarecida e definida, muito menos regulamentada, “complementaridade dos sistemas privado, público e estatal” (Art. 223). Como quer que se venha a descrever esses três

sistemas, deve-se entender, como a Confecom de algum modo entendeu e como a maioria dos países capitalistas centrais admitiu, que eles não se restringem ao velho rádio ou à velha televisão, mas a esta nova conceituação *convergente* de radiodifusão: não importa a plataforma tecnológica, os operadores de rede teriam que oferecer os seus canais para os três sistemas como, em parte, muito deficiente e assimetricamente, já o fazem os operadores de rede de TV a cabo por força da Lei nº 8.977/95. Consequentemente, os sistemas constitucionais *seriam conceituados enquanto atividades de programação*, por meio das quais fomentariam, estimulariam, apoiariam produções próprias ou independentes de natureza seja comercial (“privada”), pública ou estatal. A lei estabelecerá as condições necessárias para a outorga de licenças aos programadores, conforme se situassem num dos três sistemas, além de lhes assegurar as necessárias faixas de canais, em todas as plataformas, nas redes (a serem) *neutras* das operadoras.

De volta ao regime público

Opondo-se à tendência dominante da evolução capitalista nesta sua nova etapa, a I Confecom reafirmou a defesa do *regime público* e seu compromisso com ele.. Não deve passar despercebido que as principais teses nessa direção foram aprovadas na Plenária indicando, ao mesmo tempo, falta de consenso para aprovação nos GTs, mas sem que fossem percebidas como “ameaças” graves que justificassem o pedido de “questão sensível” por quaisquer dos três agrupamentos político-sociais. Parece óbvio que, para o movimento popular, interessa recuperar o princípio do serviço público nas comunicações. Do lado empresarial, cabe não esquecer que seus dois segmentos que seguiram participando do processo, os radiodifusores da Abra e as operadoras da Telebrasil, são concessionários de serviços públicos e esgrimem essa condição para obter do Estado atitudes protetoras ante a concorrência predatória de empresas sem os mesmos compromissos (e respectivos custos) sociais que enfrentam. .

Vamos assumir que algum serviço será de *natureza pública* se obedecer, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

i) essencialidade – sua prestação é necessária para a vida produtiva e cultural do conjunto da população, logo o acesso e usufruto ao serviço é um *direito do cidadão*, como são os casos da Educação, da Saúde, da Previdência, do Saneamento, da Energia, da Segurança, dos Transportes coletivos urbanos etc.;

ii) universalidade – sua prestação deve ser assegurada pelo Estado, direta ou indiretamente, a *todos* os cidadãos, sem nenhuma discriminação ou diferenciação por motivos de renda, localização, ou político-culturais;

iii) continuidade – sua prestação não pode ser descontinuada pela entidade prestadora, seja estatal ou privada, qualquer que seja o motivo, deixando desassistidos os cidadãos;

iv) modicidade tarifária – sua prestação deve se dar a um custo acessível, na média, ao conjunto da população, eventualmente respeitando as desigualdades de renda, logo *subsidiando* os mais pobres.

Vimos que as Comunicações, durante a etapa “fordista” do capitalismo, eram incluídas entre os serviços prestados em regime público, pelo Estado ou por empresas privadas delegadas, o que significa que eram orientadas pelos requisitos acima. A reestruturação informacional do capitalismo, no final do século passado, tendeu a retirar as Comunicações desse âmbito. Permaneciam como serviços, ainda em regime público, a velha radiodifusão aberta e a decadente, qualitativa e quantitativamente, telefonia fixa de voz. À medida que ambas fossem superadas pelos novos negócios baseados nas TICs digitais, a tendência seria a da morte natural, por assim dizer, do regime público nas Comunicações.

Ao afirmar o seu compromisso com o regime público, a Confecom precisa ter clareza de que, na atual etapa, o capital não se mostrará “solidário” com essa postulação. Ao contrário do que, por ventura, possa estar acontecendo nos países capitalistas centrais, onde o nível de renda do grosso da população parece lhe assegurar acesso a novos serviços a preços “competitivos”, no Brasil, nossas disparidades sociais e regionais de renda não nos permitem ser otimistas quanto às possibilidades de o mercado, por si só, dar à maioria da população acesso a serviços de qualidade. Aqui, assim como na Energia, no Saneamento, na Saúde, o regime público ainda terá, por um bom tempo, papel a cumprir nas Comunicações.

Atesta-o a mera constatação da não-universalização *real* dos serviços de telefonia de voz, sejam fixos ou “celulares”, ainda ausentes em mais da metade das residências brasileiras, sobretudo naquelas situadas nos bairros de periferia e, principalmente, nos milhares de municípios pobres do Norte, Nordeste e até do Sudeste brasileiro. Enquanto isso, regulados como serviços em “regime privado”, a televisão por assinatura, a banda larga, inclusive o próprio “celular”, além de outras modalidades avançadas de comunicações expandem-se quase exclusivamente em cerca de 400 municípios que reúnem mais da metade do PIB brasileiro e, mesmo assim,

somente nos seus bairros onde se concentram as famílias mais ricas e os negócios financeiros, comerciais, industriais (DANTAS, 2006).

O único serviço de Comunicação efetivamente universalizado no Brasil é a radiodifusão aberta: menos de 10% dos nossos lares não dispõem de, pelo menos um, aparelho receptor de televisão. No entanto, o *mercado* da televisão está migrando para os serviços pagos e para a banda larga. A telefonia de voz também está sendo celeremente substituída pela banda larga, fixa ou móvel, num processo, aliás, que não pode deixar de afetar duramente a capacidade de as operadoras concessionárias financiarem os seus serviços mandatários. Lembrando que a universalização da televisão levou cerca de 50 anos para se concluir e a da telefonia ainda não chegou lá, a pergunta a ser feita é se a nossa sociedade aceitará os mesmos tempos para algum dia atingir, se atingir, a universalização dos *média* convergentes.

A I Confecom deu legitimidade política a uma regulação que, mesmo na contra-mão do “mundo”, reafirme o princípio das Comunicações enquanto serviço público. Aprovada em Plenária, a PL-289, oriunda do GT 14, quer

submeter o rádio e a TV abertos – que devem continuar a ser prestados em regime público – a claros requisitos contratuais, à regulação e à fiscalização por parte da agência reguladora, tanto no que se refere às concessões de outorgas quanto no que se refere ao conteúdo divulgado [...]

Duas propostas do GT 6, sobre a banda larga, também votadas e aprovadas em Plenária, seguem na mesma direção:

PL- 417: Criação do serviço de banda larga a ser prestado em regime público, por meio de diversas tecnologias, com metas de universalização do acesso, metas de qualidade, controle de tarifas e garantia de continuidade.

PL- 421: O acesso à Internet Banda Larga é um direito fundamental e deve ser garantido pelo Estado, que deve instituir uma política de tarifas que torne viável o acesso residencial a toda a população, garantindo a gratuidade do serviço sempre que necessário.

Seja devido à segmentação temática imposta pela metodologia da Confecom, seja devido à própria fragmentação das representações sociais presentes, essas propostas, no entanto, parecem querer reduzir o escopo do regime público a algumas plataformas tecnológicas: à da radiodifusão aberta ou à da banda larga. Considerando a dinâmica socioeconômica atual, como temos insistido neste

texto, e a própria base técnica digital, é fácil intuir que se a televisão, não importa se aberta ou fechada, não continuar a ser prestada em regime público, a longo prazo poderemos vir a assistir, conforme discutido antes, à extinção “natural” desse regime, mas a curto e médio prazos teremos o regime público cada vez mais restrito a um formato de televisão, com os seus conteúdos, dirigido às camadas pobres da sociedade, enquanto as camadas médias e altas desfrutarão da multiplicidade quantitativa e qualitativa (vá lá!) de oferta da televisão paga.

A banda larga, por sua vez, não pode ser vista como infraestrutura apenas para a internet (“conteúdo”) mas tende, cada vez mais, a ser a *infraestrutura básica de todos os formatos de comunicação*, inclusive televisão, nesta não cabendo esquecer, até pelo seu potencial democratizador, o IPTV e a WebTV. De fato, já agora, as operadoras de TV por assinatura são as mesmas que oferecem acesso à internet em banda larga, pois a infraestrutura física é a *mesma*. E as operadoras de telefonia fixa ou “celular” também expandem suas ofertas de banda larga, nisto, do ponto de vista físico, substituindo suas velhas redes quase exclusivas para sinal de voz por novas redes apropriadas ao tráfego simultâneo de voz, dados, áudio e imagens em alta velocidade; e, do ponto de vista econômico e cultural, deixando de ser fornecedoras de serviços de telefonia para sê-lo de *serviços audiovisuais*.

Desejar que a televisão permaneça, ou a banda larga venha a ser, serviço em regime público, implica reivindicar a regulamentação por camadas, definindo que a infraestrutura, no todo ou em parte, tanto para as redes atmosféricas quanto para as cabeadas e satelitais, seja implantada e operada por empresas estatais ou privadas em regime público. O tratamento legal e regulatório dos “meios de distribuição” deveria ser unificado; eles deveriam ser entendidos como uma *continuidade de frequências*, a serem distribuídas entre o regime público e o privado, e, daí, entre os programadores que organizariam a oferta da produção “privada, público e estatal”, nos termos da Constituição. O resto será decorrência.

Conclusões

Em resumo, este texto sugere que o sistema capitalista, nesta sua nova etapa kondratieffiana, tende a prescindir do regime público, sob o qual organizou as Comunicações na etapa “fordista”, mas que, no Brasil, o movimento popular e, talvez, parcela do empresariado, conforme deixaram claro as resoluções da I Confecom, sustentam que esse regime ainda é necessário para o desenvolvimento *inclusivo* e *democrático* da nossa sociedade.

No entanto, por obra das reformas cardosianas, ainda não devidamente criticadas e corrigidas depois de oito anos de governo Lula, o regime público, no Brasil, viu-se limitado às heranças do passado, não se podendo perceber, até agora, um real esforço para estendê-lo às novas plataformas *convergentes* de Comunicações e ao desenvolvimento da produção e programação de audiovisual e outros conteúdos multimeios, respeitando os dispositivos constitucionais quanto a conteúdos e quanto à complementaridade dos sistemas privado, público e estatal.

A I Confecom dá respaldo político para a construção de um novo marco legal e normativo que restaure e amplie o regime público em nosso País. Esta será a condição básica para que se venha a afirmar muitas outras resoluções do encontro, sobretudo, claro, as sustentadas pelo movimento popular. Essencialmente, para isso, esse novo marco legal, deveria introduzir a regulação por camadas, distinguindo produção-programação de conteúdos audiovisuais, do transporte e entrega, e nisto:

i) organizando o processo de produção-programação nos termos da complementaridade dos sistemas e demais princípios estabelecidos no Título VIII, Capítulo 5 (“Da Comunicação Social”) da Constituição;

ii) organizando a infraestrutura de modo que uma parte dela (se não toda ela), na atmosfera, no cabo ou no satélite, possa ser implantada e operada conforme os princípios e metas do regime público.

Notas

1. Decreto de 21 de julho de 2010, “Atos do Poder Executivo”, *Diário Oficial da União*, Ano CXLVII, nº 139, 22/07/2010.

2. O autor participou da I Confecom como integrante da delegação da sociedade civil não-empresarial do Estado do Rio de Janeiro, logo escreve também na condição de “fonte primária”.

3. Não significando dizer, lembrando velha máxima, que o principal seja exclusivo, e o secundário, desprezível.

4. Nas décadas de 1850-1860, no Reino Unido, na França e em outros países europeus, a telegrafia tornou-se um serviço público monopolizado pelo Estado (talvez o primeiro na história moderna) porque o capital, através da manifestação de banqueiros, comerciantes e seus intelectuais orgânicos, demandava aquilo que, atualmente, denominamos “neutralidade de rede”: a telegrafia privada estava permitindo a formação de monopólios naturais, segmentados em muitas redes dentro de um mesmo país, prejudiciais aos negócios em geral. Mas as leis que introduziram os monopólios públicos também permitiam que as mensagens telegráficas pudessem ser censuradas pelos funcionários dos Correios, caso desconfiassem de algum conteúdo “subversivo”. Na década de 1920-1930, nos Estados Unidos, no Reino Unido e em outros países, a radiodifusão, uma

tecnologia então recente, em rápida e totalmente livre expansão, foi monopolizada pelo Estado para poder servir apenas aos interesses comerciais (empresas anunciantes) ou aos geopolíticos de cada grande país imperialista. A radiodifusão teria permitido o desenvolvimento da primeira ampla esfera pública tecnologicamente mediada, conforme percebeu Bertold Brecht, processo este abortado por leis e regulamentos adotados, naquela década, em todos os países onde ela se desenvolvia (FLICHY, 1991; SARTORI, 1987; DANTAS, 2002a; DANTAS, 2002b).

5. Tanto Marx, em meados do século XIX, quanto Gramsci, já no século XX, perceberam que o capitalismo se desenvolveria, em suas formas mais “puras”, nos Estados Unidos. Escreveram Marx e Engels: “Ao contrário, em países que, tal como a América do Norte, partem desde o início de um período histórico já avançado, esse desenvolvimento ocorre muito rapidamente. Tais países não têm quaisquer outros pressupostos naturais além dos indivíduos que lá se instalaram movidos pelas formas de intercâmbio dos velhos países, que já não correspondiam às suas necessidades. Eles começam, portanto, com os indivíduos mais avançados dos velhos países e, por isso, com a forma de intercâmbio mais desenvolvida correspondente a esses indivíduos, antes mesmo que essa forma de intercâmbio tenha podido impor-se nos velhos países” (MARX e ENGELS, 2007: 69). Também escreveu Gramsci: “A América não tem grandes ‘tradições históricas e culturais’, mas tampouco está sufocada por esta camada de chumbo: é esta uma das principais razões – certamente mais importante do que a chamada riqueza natural – de sua formidável acumulação de capitais, malgrado o nível de vida de suas classes populares ser superior ao europeu. A inexistência dessas sedimentações viscosamente parasitárias, legadas pelas fases históricas passadas, permitiu uma base sadia para a indústria e, em especial, para o comércio, possibilitando a redução cada vez maior da função econômica representada pelos transportes e pelo comércio a uma real atividade subordinada à produção, ou melhor, a tentativa de incorporar estas atividades à própria atividade produtiva (cf. os experimentos feitos por Ford e as economias obtidas por sua fábrica através da gestão direta do transporte e do comércio da mercadoria produzida, economias que influíram sobre os custos de produção, ou seja, que permitiram melhores salários e menores preços de venda) (GRAMSCI, 2007: 347).

6. Sobre isso, entre outros exemplos, bastaria ler as narrativas de Tarik Ali sobre os problemas que a esquerda radical britânica tinha com a “neutra” cobertura da BBC às suas atividades, nos anos 1960-1970 (ALI, 2008).

7. No início da década 1990, em 11 dos 24 países que então integravam a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) existiam mais de 40 receptores de televisão para cada grupo de 100 habitantes, com destaque para os Estados Unidos, onde essa taxa chegava a 79,2%. Em outros nove, a taxa era superior a 30%. Em apenas dois (Portugal e Turquia), estava abaixo de 20%. Na telefonia fixa, com exceção, novamente, da Turquia (13,5%) e de Portugal (24%), todos os demais apresentavam números iguais ou superiores a 30%, não poucos exibindo extraordinários 60, 70 ou 80 por cento. Na média da OCDE, a penetração da televisão atingia 51 receptores para cada grupo de 100 habitantes e a da telefonia,

63,3 linhas para cada 100 (OCDE, 1992). Entendendo-se que, na estatística da telefonia, estão incluídas as linhas comerciais e, no caso da televisão, pode-se aceitar que cada aparelho atenda a um núcleo familiar de 4 pessoas, esses números confirmam que, ao terminar a década 1980, com exceção da Turquia e de Portugal, esses dois serviços básicos estavam praticamente universalizados em todos os países desenvolvidos.

8. O primeiro ministro das Comunicações do então recém-assumido governo Lula, deputado Miro Teixeira, reiterou, em mais de uma oportunidade, o seu compromisso com a competição, como principal pilar da política do novo governo (ver BARTOLÁS, C. e CORREIA, K., "Prioridade do Governo é o aumento da competição", in *Gazeta Mercantil*, 29/07/2003; ver também "Miro Teixeira, ministro das Comunicações: 'Vamos criar condições para a competição' ", In *Telecom*, maio 2003, entrevista às jornalistas Cristina Nepomuceno, Lia Ribeiro Dias e Mirian Aquino). De fato, o decreto presidencial que definiu, em 2003, a política do presidente Lula, priorizava mecanismos de fortalecimento da competição e, por isso, sofreu duras críticas dos dirigentes das concessionárias (ver *Telecomunicações: política – Contribuições: Telefônica*, carta ao Dr. Pedro Jaime Ziller, 22/05/2003, <<http://www.mc.gov.br/telecom/politica/>>, consultado em junho de 2005; *Telecomunicações: política – CT/TLNI/0071/12003*, carta ao Ministério das Comunicações, 22/05/2003, <<http://www.mc.gov.br/telecom/politica/>>, consultada em junho de 2005; CRUZ, R. e MARQUES, G., "Proposta de Miro pode acabar na Justiça", in *O Estado de S. Paulo*, 28/05/2003; BORTOLÁS, C. e COSTA, T., "Operadoras vêem incertezas e risco excessivo em decreto", in *Gazeta Mercantil*, 28/05/2003). Mais recentemente, ao anunciar os seus planos para expandir a banda larga no país, o governo, através do então secretário de Logística do ministério do Planejamento e primeiro presidente da renascida Telebrás, Rogério Santana, reafirmou a crença na competição como melhor caminho para levar o serviço para as camadas mais baixas da população. É sabido que, apesar das críticas, o governo não tem se mostrado sensível aos apelos para subordinar a banda larga a algum modelo de regime público (ver DANTAS, 2010d).

9. Dependendo da taxa de compressão do sinal digital de televisão, é possível dividir um canal em dois, quatro, oito segmentos, enviando por cada um, simultaneamente, uma programação diferente. Para o espectador, essas programações serão percebidas como "canais" distintos, similarmente ao que percebemos na televisão a cabo ou satélite. Por isso, nos países europeus, onde havia, dependendo da disponibilidade de frequências atmosféricas, entre um e quatro canais, estatais ou comerciais, hoje existem 24 ou mais. A televisão "terrestre" pode concorrer com a cabeada ou satelital por poder oferecer, igualmente, uma gama mais diversificada, sob medida, de programações. No entanto, na construção desse acordo, ficou também acertado que as frequências passariam a ser controladas por empresas independentes, exclusivas *operadoras de rede*. A BBC, por exemplo, não detém mais as suas frequências, atribuídas agora à Crown Castle. Em geral, empresas de telecomunicações, ex-estatais ou recém-chegadas, assumiram esse novo serviço. Todas essas decisões foram tomadas, ao longo dos anos 1990-2000, em nome da competição e da liberdade de escolha do *consumidor*.

10. < http://en.wikipedia.org/wiki/Cable_television_in_the_United_States>. Acessado em 05/07/2010.

11. A ABC (American Broadcasting Corp.), rede de rádio e televisão "terrestre" criada em 1943 de uma divisão compulsória da NBC, e que, por décadas, foi uma das três grandes redes a dominar o cenário radiodifusor estadunidense, foi adquirida pela Disney, em 1996. A outra dessas três redes, a pioneira NBC, criada nos anos 1920, pela Westinghouse, associada à RCA e à AT&T, foi adquirida em 1986 pela GE, que assim iniciou sua expansão na indústria cultural, nisto associando-se à Vivendi francesa que, com 20% da NBC, constitui o conglomerado NBC-Universal. No momento em que essas linhas são escritas, este conglomerado está se associando à Comcast, a maior operadora de infraestrutura de cabo dos Estados Unidos. Diz matéria publicada no jornal *O Globo* que a Comcast informou à autoridade reguladora estadunidense (FCC) "não ter interesse em impedir que os programas da NBC cheguem a sites como o YouTube porque quer a maior audiência possível" ("União Européia autoriza compra da NBC pela empresa de cabo Comcast", *O Globo*, 15/07/2010, p. 26.). Por fim, a terceira daquelas grandes redes nacionais de radiodifusão aberta, a CBS, nascida também na década de 1920, é controlada pela National Amusements, da família Sumner Redstone, mesma holding que controla o conglomerado Viacom, proprietário, entre outros, dos canais MTV. Percebe-se que o destino das redes abertas é acabar engolidas pelas fechadas...

12. 37,5% dos membros titulares da Comissão de Ciência, Tecnologia e Comunicação da Câmara dos Deputados e 47% dos titulares da Comissão de Ciência, Tecnologia e Comunicação do Senado são proprietários diretos, ou por meio de familiares, de emissoras de rádio ou TV (BOLAÑO e BRAZ, 2010: 100).

13. Todas as referências e transcrições das PLs (teses) aprovadas, ou não, na I Confecom foram retiradas do *Caderno da I Conferência Nacional de Comunicação*, publicação do Ministério das Comunicações; Conteúdo: FGV Projetos, unidade da Fundação Getúlio Vargas; Edição: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. Disponível em <<http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/publicacoes/confecom/confecom-pdf>>; último acesso em 1/09/2010.

14. Exemplos: PL 516 (GT 4): "Garantir um mínimo de 50% (cinquenta por cento) do mercado nacional de radiodifusão e TV por assinatura para a produção de conteúdo nacional". PL 521 (GT4): "Os prestadores de serviços de comunicações que transmitem conteúdos audiovisuais – incluindo o rádio, a TV aberta e a TV por assinatura – devem implementar as finalidades educativas, culturais, informativas e artísticas previstas na Constituição Federal, devendo reservar no mínimo 10% das horas veiculadas semanalmente a cada uma delas".

Referências

- ALI, T. **O poder das barricadas**: uma autobiografia dos anos 60, São Paulo: Boitempo, 2008.
- ARSENAULT, A. H.; CASTELLS, M. The structure and dynamics of global multi-media business networks. **International Journal**

of *Communication*, n.2, p.707-748, 2008. Disponível em: <http://ijoc.org/ojs/index.php/ijoc/article/view/298/189>. Acesso em: 25 jun. 2010.

BOLAÑO, C.; BRAZ, R. A regulação das comunicações no Brasil: conservadora ou liberal? o caso da TV por assinatura. In: BRITTOS, V.C. (Org.). **TV digital, economia política e democracia**. São Leopoldo: Unisinos, 2010.

BRASIL. Presidência da República. Decreto de 26 de abril de 2005. Dá nova redação ao art. 2º do Decreto de 26 de abril de 2005, que cria Grupo de Trabalho Interministerial com finalidade de elaborar anteprojeto de lei de regulamentação dos arts. 221 e 222 da Constituição. 2005. Mimeo.

DANTAS, M. **A lógica do capital-informação**: a fragmentação dos monopólios e a monopolização dos fragmentos num mundo de comunicações globais. Rio de Janeiro: Contraponto, 2002a.

DANTAS, M. Informação, capitalismo e controle da esfera pública: as determinações produtivas no ordenamento dos meios de comunicação. In: BRITTOS, V.C. (Org.). **Comunicação, informação e espaço público**: exclusão no mundo globalizado. Rio de Janeiro: Papel Virtual, 2002b.

DANTAS, M. Telecomunicações: privilegiar políticas de universalização e inclusão social. *Oikos*, n.6, p.126-151, 2006. Disponível em: <<http://www.revistaokos.org/seer/index.php/oikos/article/view/104/72>>.

DANTAS, M. Nas pegadas da TV digital: como e por que o capital reinventou a televisão. **Liinc em revista**, v.3, n.2, 2007. Disponível em: <http://revista.ibict.br/liinc/index.php/liinc/article/viewFile/226/133>. Acesso em: 5 jul. 2009.

DANTAS, M. Convergência digital: entre os 'jardins murados' e as praças públicas. In: SEL, S. (Org.). **Políticas de comunicación en el capitalismo contemporâneo**, Buenos Aires: CLACSO, 2010a. p.41-68.

DANTAS, M. Tempo é dinheiro: do telégrafo à Internet. **Princípios**, n.106, p.54-61, 2010b.

DANTAS, M. Resultados da 1ª Confecom: uma avaliação preliminar. Rio de Janeiro: Compós, 2010c. Disponível em: <http://www.compos.org.br/biblioteca>. Acesso em: 4 set. 2010.

DANTAS, M. Banda larga: 784 kbps é pouco. **Jornal da Ciência**, Rio de Janeiro, n.669, p.2, 25 jun. 2010d.

DANTAS, M. No país das jabuticabas, ou como televisão virou telefone no Brasil. **TeleSíntese**, 24 mar. 2010e. Disponível em: <http://www.telesintese.com.br/>. Acesso em: 7 jul. 2010.

DÉBORD, G. **A sociedade do espetáculo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

EDELMAN, B.; OSTROVSKY, M.; SCHWARZ, M. Internet advertising and the generalized second price auction: selling billions of dollars worth keywords. 2005. Disponível em: <http://rwj.berkeley.edu/schwarz/publications/gsp051003.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2009.

FLICHY, P. **Une histoire de la communication moderne**: espace public et vie privé. Paris: La Découverte, 1991.

GALPERIN, H. **New television, old politic**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

GINDRE, G. Agenda da regulação: uma proposta para o debate. In: GINDRE, G. *et al.* **Comunicação digital e a construção dos commons**. São Paulo: Perseu Abramo, 2007.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. v.4.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. 6. ed. São Paulo: Loyola, 1996.

HART, J. **Technology, television and competition**, Cambridge, RU: Cambridge University Press, 2004.

IDATE. **DigiWorld yearbook 2009**. Montpellier: IDATE, 2009. Disponível em: <<http://www.idate.org>>. Acesso em: 10 jun. 2010.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**, São Paulo: Boitempo, 2007.

MATTELART, A. **Historia de la sociedad de la información**. Buenos Aires: Paidós, 2002.

NEVES, A.C. **Políticas públicas e reformas na sociedade da informação**, Lisboa: Afrontamento, 2006.

OCDE. **Télécommunications et radiodiffusion**: convergence ou collision, Paris: OCDE, 1992.

OCDE. **Communications Outlook 2009**. Disponível em: <<http://www.oecd.org>>.

SANTOS, S.; SILVEIRA, E. Serviço público e interesse público nas comunicações. In: RAMOS, M.C.; SANTOS, S. (Orgs.). **Políticas de comunicação**: buscas teóricas e práticas. São Paulo: Paulus, 2007.

SARTORI, C. Rádio, um veículo para todas as ocasiões. In: GIOVANNINI, G. (Coord.). **Evolução na comunicação**: do sílex ao silício, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1987a.

SARTORI, C. O olho universal. In: GIOVANNINI, G. (Coord.). **Evolução na comunicação**: do sílex ao silício, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1987b.

SCHILLER, H.I. **Information and the crisis economy**. Nova York: Oxford University Press, 1986.

VARIAN, H.R. **Online ad auctions**. 25 dez. 2008. Disponível em: <<http://tinyurl.com/online-auctions>>. Acesso em: 08 jun. 2009.