
Fantasma no sótão

Murilo César Ramos¹

Transcrição da Palestra proferida no I Colóquio Internacional em Mídias digitais: Televisão e Interatividade em 4 de dezembro de 2014.

O tema que me coube neste evento é o da regulação das Comunicações, com o qual trabalho há muito tempo. Por isso, começo voltando no tempo, tentando estabelecer um contexto para o porquê de a regulamentação e a regulação da radiodifusão e, dentro dela, da TV Digital, não avançar. Quem trabalha nessa área, trabalha com políticas de comunicações e sabe que essa é uma área que apresenta um déficit normativo de décadas.

Por curiosidade, recordo que em 1974, ainda durante a ditadura, o Ministro das Comunicações, o capitão de mar e guerra Euclides Quandt de Oliveira, teve papel importante no desenvolvimento do Sistema Telebrás. E ele (a quem a história já faz certa justiça hoje) tentou algumas iniciativas no campo das políticas de comunicações que fugiam ao padrão dominante no Ministério das Comunicações em relação à radiodifusão e, em especial, à Rede Globo de Televisão. Quandt de Oliveira iniciou um processo de regulamentação do que se chamava serviço de cabodifusão, em 1973 e 1974. E eu me recordo disso também porque é sempre uma maneira de render homenagem a uma pessoa, um militante, um amigo, Daniel Herz que, naquela época, era um jovem estudante de jornalismo, mas já uma pessoa com profundo conhecimento das questões relacionadas à chamada cabodifusão. O Daniel havia criado em 1974, em Porto Alegre, a APC (Associação para Promoção da Cultura). Se ela tivesse sobrevivido, teria sido uma das nossas primeiras entidades de estudo e pesquisa na área. Ele criou a APC motivado por um professor da Faculdade de

¹ Professor da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (UnB) e pesquisador do Laboratório de Políticas de Comunicação (LaPCom). Email: murilo.c.o.ramos@gmail.com

Engenharia Elétrica da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Homero Simon. Com o professor Simon, Daniel produziu um documento muito interessante, um diagnóstico sobre a televisão no Brasil, que já contemplava a TV a Cabo como uma importante alternativa à televisão comercial. Inclusive, havia a ideia de um projeto piloto de cabodifusão, de TV a Cabo, que seria implantado no interior do Rio Grande do Sul, coordenado por Homero Simon. Esse projeto foi utilizado pelo Ministério como apoio à discussão sobre a cabodifusão. É interessante relatar que, nessa época, o Ministério chegou a produzir mais de dez versões de uma nova lei para a radiodifusão, que substituiria a lei 4.117 de 1962, que conhecemos como Código Brasileiro de Telecomunicações, que é a lei que rege a radiodifusão até hoje. Já naquela época, portanto, se pensava em mudar o CBT na perspectiva de uma mudança técnica, permitindo o surgimento de um novo serviço, de transmissão de sinais de televisão por redes físicas, de cabo. Mas essa iniciativa foi combatida e derrotada pelo poder de pressão do empresariado da radiodifusão, que temia qualquer forma de concorrência.

Anos depois, nos governos de José Sarney, Fernando Collor e Itamar Franco, principalmente nos de Sarney e Collor, o Ministério começou a regulamentar a TV a Cabo no Brasil, na forma de uma portaria que criou um serviço de distribuição de sinais de televisão em condomínios fechados, batizado de DISTV, um serviço de distribuição de sinal de televisão por meio físico. Neste momento ocorre um paradoxo interessantíssimo: o governo Collor, por conta de pessoas que estavam na Secretaria Nacional de Comunicações, sucessora do Ministério extinto e incorporado ao Ministério de Infraestrutura, introduziu o mecanismo da audiência pública, muito comum nos Estados Unidos, no âmbito da FCC (Federal Communications Commission). Essas pessoas resolveram colocar em audiência pública a portaria que criava o Serviço de DISTV. Foi então que, por inspiração à ação do Daniel Herz, com apoio da Federação Nacional dos Jornalistas e do Sindicato dos Jornalistas do Distrito Federal, e da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, aconteceu uma forte participação do movimento pela democratização da comunicação na audiência pública. Fomos a essa audiência e dela resultou, após discussões intensas na sociedade entre as entidades citadas, o empresariado, a Telebrás, e setores progressistas do Congresso Nacional, a Lei 9.587, a Lei de TV a

Cabo. Foi um processo muito rico política e normativamente que durou de 1991 até finais de 1994. A Lei de TV a Cabo foi uma lei singular, por ter sido discutida amplamente na sociedade e porque incorporava uma nova discussão de tecnologia no cenário da radiodifusão. A tecnologia até então era transparente para o público. O cidadão comum não queria saber como se distribuía o sinal, o que importava era o que chegava em casa. O máximo de tecnologia que se conhecia da televisão era a do controle remoto e se o sinal estava bom ou ruim. E de repente começava a se discutir a fibra ótica.

Na ocasião, chegamos, Daniel, eu e o jornalista Carlos Eduardo Zanatta, que assessorava a bancada do PT na Câmara dos Deputados, a fazer uma visita técnica à empresa ABC XTal, de Uberlândia, do Grupo Algar, aqui de Minas Gerais, que tinha herdado do CPqD, o centro de pesquisas da Telebrás, a tecnologia brasileira de fazer fibra ótica. O Brasil foi o segundo país do mundo a desenvolver autonomamente a fibra ótica. O que quero dizer também, ao me lembrar dessa história, é que a Lei de TV a Cabo não foi discutida só pela perspectiva dos conteúdos, dos canais de acesso público (legislativos, comunitários e universitários). Ela foi discutida principalmente pelo viés de quem poderia ou não construir a rede. Se ela seria estatal, construída pela Telebrás, ou privada. Esta foi a discussão estratégica daquela lei, que trazia os primórdios do debate hoje dominante da banda larga. Aprovada a lei, a primeira, por circunstâncias da época, sancionada pelo recém-eleito Fernando Henrique Cardoso, em janeiro de 1995, a principal inovação normativa foi a ideia de rede única, de rede pública e de participação da sociedade. Única, por se integrar ao sistema nacional de telecomunicações, operado pela Telebrás; pública porque, mesmo podendo ser construída por particulares, seria uma rede com estatuto de *common carrier*, ou seja, aberta, de forma isonômica, a quem tivesse interesse em utilizá-la e participação da sociedade, porque todos os regulamentos derivados da lei teriam que ser submetidos ao Conselho de Comunicação Social.

Mas, outras engrenagens políticas começaram a ser movidas a partir daí. Fernando Henrique Cardoso assumiu e imediatamente mandou para o Congresso Nacional a proposta de mudança na Constituição, do artigo 21, para permitir a privatização da Telebrás. Aconteceu, então, o que chamei na ocasião de “paradoxo da radiodifusão”. Como sempre, o empresariado da radiodifusão, que interferiu com seu

poder de *lobby*, como tinha feito em 1962, quando da votação do CBT, ou nos anos 1970, quando vetou as versões do Quandt de Oliveira para rever a lei de 1962, iria interferir novamente, alterando ao seu favor os rumos de políticas de comunicações que estavam sendo gestadas.

Fernando Henrique mandou para o Congresso uma proposta de emenda constitucional, que permitia que empresas privadas - até então, pela Constituição de 1988, só empresas sob controle acionário estatal podiam prestar serviços de telecomunicações, de redes, de dados e telefonia – prestassem esses serviços mediante concessão ou permissão, após a aprovação de uma nova lei e criação de um órgão regulador.

Mas, como a radiodifusão não podia e não pode até hoje, sequer ouvir falar em órgão regulador, o Brasil viu surgir uma anomalia normativa, que separou na Constituição a radiodifusão das telecomunicações. Então, o que antes era o gênero telecomunicações e a espécie radiodifusão, o primeiro abrangendo a segunda, foi separado no Congresso Nacional, de modo a que os concessionários de rádios e televisão não tivessem que se submeter a uma nova legislação e a um órgão regulador. Escrevi um artigo que intitulei “O Paradoxo da Radiodifusão”, no qual dizia que o desenvolvimento da técnica iria, no futuro, cobrar essa fatura da radiodifusão. De certa forma, é o que está acontecendo hoje com a discussão sobre a destinação da faixa de frequência de 700 MHz para a quarta geração da telefonia móvel. A radiodifusão, a pública e a privada, porque o empresariado privado resolveu que não queria fazer mais parte das telecomunicações, virou uma espécie de intrusa nessa importante discussão. Se tivesse permanecido no ambiente técnico-político das telecomunicações, estaria fazendo a discussão hoje como parceira, e não como convidada. E com potenciais prejuízos para as transmissões da TV digital. E tudo porque o empresariado reunido na ABERT continua a se recusar a ser regulado.

Recorde-se que até Sérgio Motta, ministro das Comunicações de FHC, tentou re-regulamentar a radiodifusão, após ter aprovado a Lei no. 9.472, de 1995, a Lei Geral de Telecomunicações. Foram, inicialmente, seis versões de uma futura ‘lei geral da comunicação eletrônica’. Sei bem disso, porque vazei para o Daniel Herz, para o FNDC, a 5ª. Versão, depois publicada pelo noticiário online TeleViva; a 6ª foi vazada

por um noticiário concorrente, TeleSíntese. Após a morte de Sérgio Motta, o novo ministro, o mineiro Pimenta da Veiga, levou adiante, ainda que de forma distorcida, a ideia do antecessor de fazer uma discussão sobre uma lei de comunicação social. Mas, pressionado pela ABERT, fez uma discussão fechada - a ideia de Motta era uma discussão aberta, inclusive com a realização de um evento no Centro de Convenções de Brasília -, da qual resultou um anteprojeto de lei, colocado em consulta pública em 2000. Mas era um anteprojeto de lei tão amigável para os radiodifusores que despertou muita polêmica. Foram mais de 3.500 contribuições, a maioria críticas. O resultado é que acabou engavetado. Mesmo assim, Juarez Quadros, o último ministro das Comunicações de Fernando Henrique, fez com que a equipe da pasta elaborasse um novo anteprojeto, que entregou ao seu sucessor, Miro Teixeira, no dia da posse dele no Ministério das Comunicações. O que se sabe é que Teixeira engavetou o anteprojeto, do qual ninguém nunca mais ouviu falar. Ou melhor, anos depois, eu consegui resgatar com Juarez Quadros o anteprojeto, e o entreguei ao então ministro-chefe da Secretaria de Comunicação Social no segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva que, na época, com um grupo de técnicos do governo, trabalhava em um novo anteprojeto a ser deixado para a presidente Dilma Rousseff, caso ela vencesse a eleição de 2010. O que de fato aconteceu, mas seu ministro das Comunicações, o petista Paulo Bernardo, também sumiu com ele.

Em síntese, o governo de Fernando Henrique produziu nove versões documentadas de uma nova lei para a radiodifusão. Já o governo Lula (eu já estou chegando mais perto do meu argumento; espero que todas essas histórias façam sentido no fim), sequer mencionou a questão em seu programa de governo, lançado durante a campanha. E aqui recordo que, originalmente, o programa de governo continha toda uma formulação para a radiodifusão, mas ela foi retirada na última hora, restando apenas uma dezena de itens relacionados às telecomunicações; ou seja, ficou só o que dizia respeito à telefonia. Porque Lula era um candidato que não podia mexer nas coisas da radiodifusão.

Por isso, com Miro nas Comunicações, tornou-se hegemônica naquele ministério a Federação Interestadual dos Trabalhadores em Telecomunicações (Fittel). Ela assume a secretaria executiva do ministério com o Miro, assumindo vários postos-chaves. Inclusive, o meu colega Marcos Dantas da UFRJ foi assessor e

depois secretário e foi quem escreveu o primeiro documento sobre TV Digital para o Ministério. Havia ainda, para citar mais um quadro importante do governo na área, Pedro Jaime Ziller, primeiro secretário da recém-criada secretaria de Telecomunicações. No Ministério havia apenas uma secretaria para a radiodifusão, que a partir daí se tornaria menos e menos importante, porque a ordem era não tocar nos interesses vitais da radiodifusão privada. Veio daí o paradoxo de a política para a TV Digital ser gerida pela secretaria de Telecomunicações e não pela de radiodifusão. O viés seria o da telecomunicação, da tecnologia. O governo Lula parecia ter uma obsessão por inclusão digital e começa a construir uma política para a TV Digital por um viés técnico, ainda que amparado por uma ideia de política social. Foi essa política que gerou o SBTVD, o Sistema Brasileiro de TV Digital. Foi uma discussão que levou anos, que envolveu um corpo grande de especialistas. Mas não foi uma discussão que transcendesse a disputa por padrões técnicos de transmissão; uma estéril batalha entre o ATSC estadunidense; o DVB europeu e o ISDB japonês. A discussão ficou muito restrita aos quadros técnicos, com forte participação do CPQD, o privatizado centro de pesquisa do antigo Sistema Telebrás. Reconhecemos que coisas interessantes resultaram desse processo. O relatório final do CpQD para TV Digital é primoroso. Um documento extenso, chamado “Relatório Integrador”. Então, houve coisas boas nesse período. Mas, no fundo, no fundo, foi uma discussão técnica, com a política e as políticas deixadas de lado. Foi a crônica de uma decisão anunciada. O governo tinha que dar aos radiodifusores o padrão japonês, o ISDB, isto já estava decidido. Mas, como o governo tinha que dourar a pílula, prometeu duas coisas: construir um padrão nipo-brasileiro, cuja inovação foi o *middleware* brasileiro, o Ginga, nossa solução autóctone para a interatividade. E o Brasil iria ganhar uma fábrica de semicondutores. O Japão ia dar ao Brasil uma fábrica de semicondutores. O Ginga está aí, é fato; alguns de vocês estão lutando com o Ginga, quem é da área está tentando, se esforçando. Mas a fábrica de semicondutores foi um conto da carochinha. O Luiz Fernando Furlan, que foi Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio de Lula, desqualificou a promessa da fábrica, dizendo que era apenas um pedaço de papel; um mero documento de intenção; o que os japoneses prometeram era a mesma coisa que nada. E ele tinha razão. Mas, reconheça-se que

pelo menos o Ginga envolveu universidades, houve um avanço em tecnologia, um desenvolvimento técnico nacional.

Paralelamente à questão, restrita, da TV Digital, surgia um outro ator importante no governo Lula, a Agência Nacional de Cinema. A Ancine, destaque-se, já chegou criada no governo Lula, só que o novo Ministério da Cultura, sob Gilberto Gil e o secretário-executivo Juca Ferreira, mais o secretário do Audiovisual, Orlando Senna, e o assessor Manuel Rangel, foram fundamentais para que alguma novidade surgisse nos governos de Lula no que dizia respeito à regulação das Comunicações. Sua ideia original, ela também herdada do governo anterior, era a de uma Agência Reguladora do Audiovisual, a Ancinav. O que se seguiu foi um massacre. Arnaldo Jabor, até a Miriam Leitão, além de outros: a Globo recorreu a todo o seu ‘estado-maior’ para mais uma vez detonar a ideia da Ancinav. Gilberto Gil foi chamado de stalinista, intervencionista e censor. O Lula mandou parar tudo. E criou um grupo de trabalho, de ministros – Hélio Costa, Gil e Dilma Rousseff para cuidar da questão. Mas, em seguida, mandou segurar a discussão, pois 2005 foi o ano em que aconteceria o escândalo eleitoral de financiamento de campanha, que virou o Mensalão, a ação penal 470. O Lula foi para a eleição de 2006 em um cenário adverso, venceu, mas saiu dela machucadíssimo com o tratamento que recebera da chamada grande mídia. No fundo, achava que tinha feito tudo o que a mídia esperava dele: não tentou propor uma nova lei geral, pensava que a Ancine era uma questão secundária, tratou com prioridade a crise da dívida da Globo e das demais empresas do setor. Por tudo isso, imaginava que seria tratado com equilíbrio, o que não aconteceu. Ele saiu da campanha eleitoral delegando ao ministro das Comunicações, Hélio Costa, a criação de uma ‘TV pública’. O polêmico ministro compareceu no início de 2007 a uma reunião na Câmara e anunciou: o governo vai criar a TV pública. Foi um horror para os movimentos sociais ligados à causa da democratização da comunicação ouvir aquele anúncio, dadas as conhecidas ligações de Costa com a radiodifusão privada. Felizmente, o Ministério da Cultura, juntamente com entidades do campo público - ABEPEC, ABTU, ABCCOM, ASTRAL – estava em processo de organização do I Fórum de TV Pública. É nesse momento que emerge a figura de Franklin Martins, que chegara para o governo Lula no segundo mandato, já em março. O novo ministro-chefe da secretaria de Comunicação Social é chamado por

Lula para solucionar a crise entre Cultura e Comunicações, visto que os movimentos sociais tinham deixado claro sua aversão à inclusão de Hélio Costa naquele processo de política pública. E Martins, por causa dessa circunstância, se tornaria o homem forte da criação do que seria a EBC, principal resultado do I Fórum. Uma EBC que nasceu esquizofrênica, dividida em duas. O jornalismo ficou com o grupo de Franklin e da Secom; os filmes, a cultura, o conteúdo, com o grupo de Orlando Sena e do Minc. Tanto isto é verdade que a EBC tem, até hoje, uma anomalia em seu modelo institucional, uma vez que tem duas funções preenchidas por nomeados diretamente pelo presidente da República: o presidente-executivo e o diretor-geral. Essa esquizofrenia político-administrativa, resultante da partilha da empresa, logo geraria uma crise interna, que colocou em planos opostos a então presidente-executiva, Tereza Cruvinel, e o diretor-geral, Orlando Senna. Crise que levou ao pedido de demissão de Senna, após o que a EBC ficaria inteira na órbita da Secom. Mas a esquizofrenia permanece. E com ela a equivocada submissão administrativa, e política, à Secom, justamente a estrutura de propaganda do governo. Uma situação que precisa, um dia, ser mudada.

Chegamos agora ao momento da I Conferência Nacional de Comunicação, a Confecom, que aconteceu em dezembro de 2009, resultado de uma mudança de posição do governo, que até então se recusara a iniciar um processo de discussão de uma nova lei para o rádio e a televisão, em sua proposta mais restrita, ou que visasse também a atualização do marco político-normativo das telecomunicações, incluída nela a televisão por assinatura. Realizada depois de um duro embate entre governo, movimento social pela democratização da comunicação e empresariado de radiodifusão e telecomunicações para definir as regras da Conferência. Registre-se que em representação do empresariado participaram apenas a Telebrasil, de telecomunicações, e a Associação Brasileira de Radiodifusores (ABRA), integrada pelo Grupo Bandeirantes e Rede TV, visto que as demais entidades, com a ABERT à frente, retiraram-se do processo. A I Confecom reuniu mais de 1.600 delegados no Centro de Convenções Ulysses Guimarães, de Brasília, e deixou como saldo um importante caderno de propostas.

Mas a Confecom seria atropelada no segundo semestre de 2010 com a criação de um terceiro Grupo de Trabalho (GT), coordenado pela Casa Civil – o GT original,

pós-Ancinav, só com ministros, jamais se reunira, e um segundo, com técnicos, tivera destino igual. Na prática, esse terceiro GT, que começou a funcionar em agosto de 2010, foi coordenado pela Secom, novamente por Franklin Martins. O ponto alto do trabalho do GT, do qual participei, foi a realização de um seminário internacional sobre regulação da mídia: União Europeia, OCDE, Portugal, Estados Unidos, Canadá, Argentina, Espanha – países que se fizeram representar no evento. Ao final do seminário internacional, Martins afirmou estar convencido de que a área das comunicações no governo Dilma teria o tratamento que teve a de Energia no primeiro mandato do governo Lula. ‘Vamos todos ter que deixar os nossos fantasmas no sótão – referindo-se ao empresariado de radiodifusão - para fazer a discussão sobre uma nova lei para as comunicações’.

E são esses mesmos fantasmas que trago hoje para este debate.

O que me assusta, porém, não são os fantasmas.

O que me assusta é que eu estou deixando de me assustar com eles. Nada me assusta mais e isto é terrível.

A ideia do ministro Franklin Martins era deixar um anteprojeto de lei para o novo governo, convencido de que Dilma Rousseff iria dar prioridade máxima a ele. Um anteprojeto que de fato foi entregue ao novo ministro das Comunicações, Paulo Bernardo. Um ministro do PT nas Comunicações, o que não aconteceu nem no governo Lula. O anteprojeto incluía a radiodifusão privada, a pública, a comunitária; incluía a Lei Geral de Telecomunicações, ainda que sem mexer nela por enquanto; incluía também um projeto de lei que reformulava as agências reguladoras, e continha ainda o projeto de lei no. 116, hoje a Lei no. 12.485/2011, que instituiu o serviço de acesso condicionado para regulamentar e regular a televisão por assinatura. Era um anteprojeto que sinalizava uma lei convergente, que atualizaria tudo o que era necessário naquele momento para se pensar em novas políticas a partir de um novo marco político normativo. Apenas a internet ficava de fora, uma questão complexa demais para o tempo que se tinha. Mas o anteprojeto não fugia da ideia de se ter um único ente regulador convergente, apesar da oposição da Ancine a essa proposta. Quebrar a regulação entre dois entes – um para a telecomunicação,

outro para a radiodifusão e o audiovisual – não fazia sentido, embora esse quadro permaneça até hoje.

O mais assustador dos fantasmas de que falava Martins, entretanto, ao final do processo de discussão do anteprojeto, já com Dilma Rousseff eleita, foi o ministro Paulo Bernardo, que na primeira entrevista coletiva após a posse, tentou negar que sabia do anteprojeto e, quando apertado, desqualificou-o, afirmando que, sim, Franklin Martins ‘deixou uns papéis para mim, acho que eles estão lá em casa; preciso passar lá para olhar depois.’

Um balde de água fria.

De lá para cá, nada mais aconteceu, e nada mais vai acontecer até o final do governo Dilma.

O movimento social colocou em pauta, em 2013, um projeto de lei de iniciativa popular. Mas nada no horizonte do setor das políticas e regulação das comunicações indica que alguma coisa pode mudar no que toca ao rádio e à televisão, exceto pelo que já mudou com as medidas pontuais aqui destacadas: a criação da EBC e o Serviço de Acesso Condicionado. Até a grande promessa da TV Digital parece ameaçada pela quarta geração das comunicações móveis.

Haja fantasma nesse sótão.