

Mídia da sociedade civil, direitos à comunicação e a transição para o digital no Brasil: estabelecendo uma estrutura analítica para uma perspectiva comparada internacional

Adilson Vaz Cabral Filho¹
Eula Dantas Taveira Cabral²

RESUMO

Muitos países estão migrando para a transmissão digital de rádio e TV e as mídias da sociedade civil (MSC), tais como rádios e TVs comunitárias, estão se defrontando com um novo ambiente. A transmissão de TV e rádio digital está oferecendo novas possibilidades para iniciativas de difusão baseadas nas pessoas / nas comunidades no Brasil? Quais incrementos estão sendo feitos por ativistas nas comunidades e demais grupos a fim de aumentar a apropriação social da transmissão digital? Qual é o papel do Estado brasileiro na disposição de empoderar pessoas para conduzir tais iniciativas na programação, produção, gestão de emissoras e na participação política? Como o Estado brasileiro ou outros atores lidam com o financiamento ou outros tipos de apoio a estas iniciativas? A proposta deste trabalho é estabelecer um quadro no qual o caso brasileiro possa ser explicado detalhadamente, podendo ser útil para perspectivas internacionais comparadas sobre como essas mudanças podem ser entendidas como oportunidades para melhorar e (re)estabelecer iniciativas comunitárias de transmissão midiática, considerando os novos desafios a partir da digitalização de rádio e TV. Este artigo é baseado em pesquisa bibliográfica e documental, relacionada a áreas como a política de comunicação do país, os militantes de organizações sociais e movimentos de comunicação e as propostas das rádios e TVs comunitárias no Brasil, relacionados com a sua manutenção com a transição para TV digital no Brasil e eventual adoção do rádio digital no país.

PALAVRAS-CHAVE: políticas de comunicação, mídia da sociedade civil, direito humano à comunicação, digitalização do rádio, digitalização da tv.

ABSTRACT

Many countries are switching broadcast transmission to digital and broadcast-based civil society media (CSM), such as community radio and community TV, face a new environment. Are digital TV and radio transmission offering new possibilities for grassroots/people-based broadcast initiatives in Brazil? Which kind of improvements are being made by grassroots and other actors in order to increase social appropriation of digital broadcast transmission? What role does the Brazilian State play regarding people's empowerment to carry these initiatives in programming, producing, station management and policy participation? How do the Brazilian State or other players deal with funding and other kind of support for these initiatives? The proposal of this paper is to establish a framework in which the Brazilian case can be explained and that it can be useful for an international comparative perspective on how these changes can be understood as opportunities to enhance and (re-)establish grassroots broadcastings considering the new challenges based on the TV and radio digitalization. The paper is based on bibliographic and documental research, related to areas like communication policy in the country, social organizations activists and movements on communication and the proposals of community radio and TVs initiatives in Brazil, related to their maintenance with the TV digital switchover in Brazil and the possible adoption of digital radio in the country.

¹ Prof. Dr. Adilson Vaz Cabral Filho é Professor do Curso de Comunicação Social e do Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade Federal Fluminense-UFF, pesquisador e publicitário. Doutor e Mestre em Comunicação Social pela Universidade Metodista de São Paulo – UMESP. Coordenador do grupo de pesquisa EMERGE – Centro de Pesquisas e Produção em Comunicação e Emergência e do Informativo Eletrônico "Sete Pontos" - <http://www.comunicacao.pro.br/setepontos>.

² Dra Eula Dantas Taveira Cabral é Analista em C&T, área de Comunicação Social, do Ministério da Ciência e Tecnologia. Doutora e Mestre em Comunicação Social pela Universidade Metodista de São Paulo – UMESP. Membro do grupo de pesquisa EMERGE – Centro de Pesquisas e Produção em Comunicação e Emergência e Editora do Informativo Eletrônico "Sete Pontos" - <http://www.comunicacao.pro.br/setepontos>.

KEYWORDS: communication policies, civil society media, communication human right, radio digitalization, TV digitalization, digital TV.

RESÚMEN

Muchos países están pasando transmisión *broadcast* a digital y los medios de comunicación de la sociedad civil, como radios y TVs comunitarias, se enfrentan a un nuevo ambiente. ¿Están las transmisiones de TV y radio digitales a ofrecer nuevas posibilidades para iniciativas de difusión basada en las personas en Brasil? ¿Qué tipo de mejoras se hacen populares a fin de aumentar la apropiación social de transmisión de televisión digital? ¿Qué papel el Estado brasileño desempeña en relación con la potenciación de las personas para llevar estas iniciativas en la programación, producción, participación política y gestión de la emisoras? ¿Cómo el Estado brasileño y otros actores trabajan con fondos o otro tipo de apoyo a estas iniciativas? La propuesta de este trabajo es establecer un marco en el que se explica el caso brasileño y que puede ser útil para una perspectiva comparativa internacional sobre cómo se pueden entender estos cambios como oportunidades para mejorar y establecer emisión de base, teniendo en cuenta los nuevos desafíos basados en la digitalización de la televisión y la radio. El paper se basa en investigación bibliográfica y documental, relacionadas con áreas como la política de comunicación en el país, los activistas de organizaciones sociales y movimientos de comunicación y las propuestas de la radio comunitaria y las iniciativas de televisores en Brasil, para su mantenimiento con la transición de TV digital en Brasil y la posible adopción de radio digital en el país.

PALABRAS CLAVE: políticas de comunicación, medios de la sociedad civil, derecho humano a la comunicación, digitalización de la radio, digitalización de la TV, TV digital.

Introdução

Muitos países estão migrando para a transmissão digital de rádio e TV e as mídias da sociedade civil (MSC), tais como rádios e TVs comunitárias, estão se defrontando com um novo ambiente. Torna-se necessário investigar essa dinâmica, compreendendo questões importantes para estabelecer um panorama comparativo sobre a atuação dessas iniciativas num futuro próximo: a transmissão de TV e rádio digital está oferecendo novas possibilidades para iniciativas de difusão baseadas nas pessoas / nas comunidades no Brasil? Quais incrementos estão sendo feitos por ativistas nas comunidades e demais grupos a fim de aumentar a apropriação social da transmissão digital? Qual o papel do Estado brasileiro na disposição de empoderar pessoas para conduzir tais iniciativas na programação, produção, gestão de emissoras e na participação política? Como o Estado brasileiro ou outros atores lidam com o financiamento ou outros tipos de apoio a estas iniciativas?

A proposta deste trabalho é estabelecer um quadro no qual o caso brasileiro possa ser explicado detalhadamente, podendo ser útil para perspectivas internacionais comparadas sobre como essas mudanças podem ser entendidas como oportunidades para melhorar e (re)estabelecer iniciativas comunitárias de transmissão midiática, considerando os novos desafios a partir da digitalização do rádio e da TV.

A estrutura do documento começa com um panorama da TV digital já implementado no país, onde, a despeito de um programa de governo inovador para melhorar uma tecnologia nacional para um sistema de TV digital brasileiro, foi escolhido o modelo japonês ISDB, com base num desejo de radiodifusores comerciais do país. Também mostra o ainda não implementado sistema de rádio digital,

que oferece o perigo de terminar todas as transmissões de rádio comunitária se o modelo IBOC americano for aprovado, porque as comunidades não têm recursos para mudar seus transmissores para a transmissão digital dentro desse modelo.

A atual situação das rádios e TVs comunitárias no país é então analisada, enfrentando novamente diferenças como canais comunitários de TV a Cabo disponíveis, mas que ainda não estão transmitindo, apesar de serem tidos legalmente como um dos canais obrigatórios por lei a serem disponibilizados nos pacotes oferecidos pelas operadoras. Por outro lado, é possível transmitir rádios comunitárias, mas com a potência muito baixa de 25 watts e outras limitações devido à Lei de Rádio Comunitária de 1998.

As iniciativas comunitárias conservam algumas expectativas e possibilidades, tais como a garantia de que os ativistas de rádios comunitárias acreditam ter do governo, que supostamente os considerarão na mudança para o rádio digital e, em relação aos canais comunitários a cabo, que no Decreto da TV Digital de 2006 anunciou os Canais da Cidadania, colocando os canais existentes na TV brasileira aberta, com uma audiência de todo o território brasileiro contra os menos de 10 milhões de usuários do cabo.

Mais recentemente o Ministério das Comunicações divulgou dois documentos referentes às temáticas dos Canais da Cidadania³ e do Sistema Brasileiro de Rádio Digital⁴. Em ambos os documentos, são apresentadas linhas gerais de princípios orientadores de práticas ainda a serem implementadas, abaixo da expectativa de militantes e ativistas de Comunicação em todo o país, mas de acordo com as diretrizes estabelecidas por um ministro comprometido com radiodifusores comerciais em pleno final de segundo mandato de governo.

1. TV e Rádio Digital no Brasil

Encontra-se em curso no Brasil a digitalização de emissoras de TV e de rádio por meio de sistemas de recepção do sinal enviado à população. Em relação ao rádio digital, quatro modelos foram apresentados ao governo brasileiro: o norte-americano IBOC (In-Band On Channel), os europeus DAB (Digital Audio Broadcasting) e DRM (Digital Radio Mondiale) e o japonês ISDB-Tsb (Services Digital Broadcasting – Terrestre, narrowband). Desses, dois estão sendo cogitados pelo governo federal para operar no Brasil: o IBOC americano e o DRM europeu.

No caso da televisão, é fato que a TV por assinatura vem sendo digitalizada há mais tempo, mas refere-se a um número reduzido de brasileiros, ultrapassando recentemente os 10 milhões de lares, ou 33,6 milhões de pessoas, se transpostos para os critérios populacionais do IBGE⁵. A grande questão é

³ Portaria 189, de 24 de março de 2010. Publicada em 25/03/2010. Disponível em http://www.mc.gov.br/images/o-ministerio/legislacao/portarias/portaria_189_24_marco_2010.pdf. Acesso em 17/05/2010.

⁴ Portaria 290, de 30 de março de 2010. <http://www.te1.com.br/2010/03/sistema-brasileiro-de-radio-digital/>. Acesso em 17/05/2010.

⁵ Disponível em http://www.mmonline.com.br/noticias.mm?url=Brasil_ultrapassa_a_marca_de_207_milhoes_de_celulares. Acesso em 17/04/2011.

a digitalização do sinal de recepção da TV aberta, pois atinge quase os 100% do território brasileiro e não são cobradas taxas diretas sobre a programação disponibilizada, como é o caso de muitos países.

O processo de migração digital em curso no Brasil é fruto direto da correlação de forças do Estado, na composição dos governos federais em exercício, com os grupos de mídia e suas associações corporativas, em especial a Associação Brasileira de Empresas de Rádio e Televisão (ABERT). Como salienta Bustamante (2003, p. 179), “nos países em que sua aparição [da TV Digital Terrestre] foi mais tardia, os governos intervieram freqüentemente, outorgando-lhes concessões e posições dominantes”.

A definição dos serviços de TV Digital a serem implementados, por exemplo, ficou destituída de critérios públicos e, com a anuência do Governo, passou a ser definida mediante interesses privados. Para Bolaño e Brittos (2007, p.150), [o Ministério das Comunicações] estabeleceu “um modelo de negócios flexível, podendo, por exemplo, em uma localidade haver alta definição e em outra não, ausência a ser compensada com maior quantidade de canais”, privilegiando assim, segundo os autores, uma das principais reivindicações das grandes redes.

Ao se fazer uma comparação com os demais países, observa-se que, no caso do cenário espanhol, embora com aspectos semelhantes aos brasileiros, relacionados à concentração, diversificação, globalização e desregulamentação de suas iniciativas, uma série de sinergias entre indústrias do setor foi proporcionada desde a última década do século XX. Para Alcolea (2003, p.90-91), foram buscadas sinergias tecnoprodutivas, reticulares (para estar em vários pontos da cadeia produtiva) e sinergias de usuários e/ou serviços finais, integrando aparelhos de recepção dos usuários, convertendo-os em modos de conexão e parcialmente interativos.

Os grupos de mídia brasileiros estão ainda buscando tais formas de conexão, pela transmissão de conteúdos de emissoras/produtoras por meio de operadoras de telefonia celular, como o caso da Oi com a Bandeirantes, dentre outras pontuais, ou ainda, integração entre sites de mecanismos de busca, provedores de conteúdo e emissoras de TV, mas a tônica geral é a de isolamento e auto-sustentação, apostando na capacidade produtiva das emissoras, no aproveitamento ou manutenção dos espaços disponibilizados e na continuidade do bolo publicitário mantido o distanciamento em relação à entrada de novos atores.

No caso da Inglaterra, a transposição para o sistema de TV digital terrestre mobilizou atores privados e o poder público em torno de um objetivo comum que é o de alcançar integralmente o país com a TV Digital. Marcada para 2012, a transição para o digital (*digital switchover*) foi plataforma do Partido Trabalhista e acordada integralmente entre os setores, após um plano mal sucedido de implantação no varejo, iniciado em 1998, que não contou com adesão do conjunto da população.

Segundo Michel Starks (2007, p.3), que comandou o Projeto de TV Digital do Reino Unido, a importância dessa iniciativa como política pública é de tal ordem que é “difícil de dar certo, fácil de dar errado e um dos maiores projetos nacionais do início do Século XXI”. E tamanha dificuldade, segundo o autor, se deve ao convencimento do público acostumado não somente com a transmissão analógica, como com os aparatos a ela relacionados, como o videocassete, por exemplo.

Joseph Straubhaar e Robert LaRose (2004, p.19 e 20), ao analisarem as possibilidades do digital, chamam atenção para o fato de que “se o mundo da mídia vai se tornar totalmente digital, essa transformação tem muitas implicações importantes para a futura evolução dos meios de massa em termos de abundância de canais, controle do usuário e a emergência de novas formas de multimídia”.

1.1 Histórico da digitalização da TV no Brasil

O processo de implantação da TV digital no país se dá no governo do Presidente Lula, quando em 2003 assina o Decreto 4901, de 26 de novembro de 2003, instituindo bases para a construção do Sistema Brasileiro de TV digital (SBTVD) e princípios norteadores de uma política pública, que envolviam valores éticos e de gestão a serem efetivados e aprimorados. No Decreto evidenciava-se a promoção da inclusão social e da diversidade cultural do País, visando à democratização da informação; o estímulo à pesquisa e ao desenvolvimento e propiciar a expansão de tecnologias brasileiras e da indústria nacional relacionadas à tecnologia de informação e comunicação; o ingresso de novas empresas, propiciando a expansão do setor⁶.

O Decreto tratava o desenvolvimento do mercado de comunicações, ações e modelos de negócios para a televisão digital adequados à realidade econômica e empresarial do País; uso do espectro de radiofrequências; convergência tecnológica e empresarial dos serviços de comunicações e do incentivo à indústria regional e local na produção de instrumentos e serviços digitais.

Para cumprir os objetivos do Decreto, foi feita uma Chamada Pública para a apresentação de pesquisas em torno do Sistema Brasileiro de TV Digital (SBTVD), sob avaliação da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e coordenação do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPqD), resultando na aprovação de 22 propostas de diferentes universidades brasileiras, envolvendo 1500 pesquisadores e a quantia de R\$ 65 milhões, dos quais R\$ 15 milhões destinados ao CPqD e R\$ 50 milhões distribuídos às universidades.

Mesmo tendo resultado em grandes contribuições às pesquisas, programas, tecnologias e testes feitos em prol do SBTVD, em 2006, o Presidente Lula assinou o Decreto 5820/2006, ignorando o SBTVD e criando o padrão nipo-brasileiro. Além disso, consignou faixas extras às concessionárias de radiodifusão para os testes em transmissão simultânea analógica e digital, que – ao que tudo indica – não serão devolvidas para a União, não definiu operador de rede, interatividade etc. Pontos que fizeram com que o Ministério Público Federal, em Minas Gerais, apresentasse uma Ação Civil Pública pleiteando a anulação do Decreto 5820/2006, sob alegação de diversas irregularidades. Porém, mesmo com sérios problemas ignorados pelo governo federal, foi criado o programa de implantação da TV digital no país, tendo início previsto para dezembro de 2006, sendo posto em prática somente em dezembro de 2007⁷.

⁶ CABRAL FILHO, Adilson Vaz. Teses interativas sobre um debate analógico: sobre a novela da implementação da TV Digital no Brasil. **Linc em Revista**, v. 3, p. 102-113, 2007.

⁷ Artigo 4º. Portaria nº 652 de 10/10/2006 do Minicom publicada em 13/10/2006. Disponível em <http://www.teleco.com.br/tvdigital2.asp>. Acesso em 20 mai.2007.

De acordo com os dados mais recentes publicados pela Anatel, o Brasil possui “102 emissoras com tecnologia digital, que atendem 87,7 milhões de pessoas em 480 municípios - o equivalente a 45,98% da população brasileira”⁸. Porém, esse plano apresenta cobertura predominante nas capitais brasileiras e cidades dos arredores. Além disso, não trata da efetiva adesão por parte da população, mas apenas do alcance, colocando em risco o plano do governo, que prevê o final das transmissões analógicas para o país em 2016, ao mesmo tempo em que busca diferentes maneiras de baratear os preços dos conversores, componentes que possibilitam o acesso à TV Digital nos televisores convencionais, já que o preço dos televisores aptos à captação do sinal de TV Digital é inacessível à maioria da população.

A multiprogramação, que poderia ser um dos benefícios da transição para o digital, vem sendo preterida pela maioria dos grupos de mídia em função da ocupação de toda a sua programação em HD (*high definition*, ou alta definição), ocupando, assim, de um a dois canais ou mesmo deixando espaços ociosos para transmissões eventuais. Este diferencial é ressaltado por Bustamante (2003, p.176), quando afirma que “a consequência maior e mais visível neste momento da tecnologia digital é a disponibilidade de múltiplos canais e o fim da escassez de suportes, assim como, correlativamente, a drástica redução de custos por programa ou canal”, expectativa esta que não deve ser concretizada no cenário brasileiro das emissoras privadas.

Com o lançamento em São Paulo, em 02 de dezembro de 2007, os grupos de mídia já vêm produzindo seus programas em HD, como novelas, telejornais, dentre outros e anunciando ao público por meio de ícones de computação gráfica que tais programas estão sendo gravados em HDTV (televisão de alta definição). Embora a novidade possa se estabelecer junto ao público como um diferencial de compra, na prática, no que tange à melhoria na qualidade de imagem, não proporciona experiência significativa que justifique um investimento determinante para tantas famílias que já assistem à TV com um determinado padrão de qualidade.

2. Para a sociedade civil assumir o seu papel

Embora tenha acompanhado de perto e buscado interferir no processo decisório, muito do poder de fogo da sociedade civil foi perdido em função de alguns acidentes de percurso. Em primeiro lugar, a temática da digitalização entrou tardiamente na agenda das organizações em virtude da mobilização para participar na Cúpula Mundial da Sociedade da Informação, que teve sua primeira fase em dezembro de 2003, na cidade de Genebra, Suíça e a segunda fase em novembro de 2005, na cidade de Tunis, Tunísia. Em comum entre os temas da Cúpula e a agenda que impõe a digitalização das comunicações no Brasil está a necessidade da construção de espaços de produção e disseminação de conteúdos para todos, na qual a comunicação seja afirmada como direito humano. No entanto, a agenda nacional demandava ações pontuais mais específicas.

⁸ Dados disponíveis em <http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalNoticias.do?acao=carregaNoticia&codigo=22469>. Acesso em 17/04/2011.

Ao longo da mobilização em torno do processo decisório do padrão de TV Digital no Brasil, as pessoas, grupos e organizações da sociedade mantiveram-se na tensão entre a expectativa de contar com a acolhida e a intensificação dos princípios estabelecidos no Decreto 4901 de 2003 e a necessidade de radicalizar sua prática, denunciando desvios ao longo do processo e tensionando por escolhas mais democráticas.

Cabe lembrar também que a escolha do padrão de TV Digital terrestre se deu em ano de eleições presidenciais no Brasil (2006) e a disputa em torno da possível reestruturação do setor de comunicações num segundo mandato do Governo Lula contribuiu para tirar um pouco da possível radicalidade que a ausência de perspectiva de incorporação de projetos, políticas e quadros proporcionaria, se em outra circunstância.

No entanto, o acúmulo dos debates proporcionou a criação da Frente Nacional por um Sistema Democrático de Rádio e TV Digital, criada em abril de 2006 e que desenvolveu diversas atividades importantes já mencionadas em nível nacional e nos Estados. Além disso, iniciativas de grupos específicos mereceram destaque como as cartilhas da ONG Intervezes publicadas na Revista Caros Amigos e o Cordel da TV Digital⁹, citado pelo ex-Ministro da Cultura, Gilberto Gil, em evento na Escola de Comunicação da UFRJ.

Para se valer a efetivação plena de uma concepção de sociedade civil que não se mova por interesses de Estado ou de Mercado, há de se clarear a identidade a ser construída, intensificando a transparência e a abertura nos processos decisórios de encaminhamento de propostas e acionamento de instâncias do próprio Poder Judiciário, visando estabelecer uma cultura que efetive valores como a diversidade e a pluralidade em seu próprio cotidiano.

Ao longo de seu processo, principalmente quando de seu início, o SBTVD não teve o devido acompanhamento das organizações da sociedade civil, que não se constituíram como força reivindicatória suficientemente significativa para reverter o processo decisório. De um modo geral, a comunicação vem sendo tratada ainda, por parte do Governo, como um negócio que diz respeito aos empreendedores corporativos do setor, compreendendo as empresas de telecomunicações, de software e indústrias como a de equipamentos de informática e de eletro-eletrônicos. Se mesmo um governo oriundo de setores populares não foi capaz de estabelecer um devido diálogo com a sociedade civil organizada que pleiteia a democratização da comunicação, a própria sociedade precisa se organizar a despeito de suas expectativas, para reivindicar suas bandeiras históricas.

No entanto, a que realmente se faz referência quando se menciona o termo sociedade civil? A qual(is) ator(es) social(is) caberia esse papel, capaz tanto de proporcionar a intensidade necessária para ser ouvida e a legitimidade para ser reconhecida? Como incidir nos espaços conquistados historicamente pelos movimentos pela democratização da comunicação? Para além de uma base sindical, que evidencia questões corporativas, relacionadas ao âmbito do trabalho, e de uma formação nas ONGs, na qual a afirmação de autonomia contrasta com a necessidade de uma ampla construção

⁹ Ver em <http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2006/03/348361.shtml>

coletiva, existe uma demanda a ser trabalhada pela afirmação de movimentos constituídos na Comunicação.

Duas pistas são bastante significativas de um movimento que aponta para outra forma de atuação cada vez mais necessária: a existência de uma agenda positiva, construída não apenas na legislação, mas no trabalho produtivo dos diferentes atores, para a qual cabe intensificar investigações e reivindicações. Além disso, a abertura, o desenvolvimento e a consolidação de espaços disponíveis a serem ocupados, para intensificar a apropriação social das TICs por parte de pessoas, grupos e organizações.

A falta de transparência contribui principalmente para o limitado engajamento das organizações e movimentos de outros setores, tão fundamental para fortalecer lutas específicas no setor de comunicação, mas que efetivamente dizem respeito aos que não se reconhecem no sistema de comunicação atual. A presença de grandes organizações e movimentos como o MST, a Via Campesina, a Central de Movimentos Sociais, a OAB, a ABI, a ABONG dentre outros, traria uma diversidade extremamente desejável para o enriquecimento e a legitimidade de uma reivindicação que, pelas demandas de cada setor, evidencia aspectos relacionados às práticas e processos comunicacionais.

Embora tivesse começado com o I Fórum Nacional de TVs Públicas, realizado pela Radiobrás e pelo Ministério da Cultura e contando com a participação de diversas organizações do chamado campo público da TV, o processo constituído em torno da Empresa Brasileira de Comunicação, através do Decreto 6246/2007 e decisões posteriores, relegou a participação da sociedade civil e, mais precisamente, de produtores independentes, somente a partir da abertura de espaços na programação com editais que viabilizarão apoios distintos à produção e veiculação de conteúdos diversos, restringindo a dimensão da participação à produção e veiculação, mas não ao controle e ao acesso como se poderia conceber de um ambiente construído de forma compartilhada.

Os produtores e gestores organizados em torno dos canais comunitários de TV a Cabo e, principalmente, representados na Associação Brasileira de Canais Comunitários (ABCCOM), se ressentem da viabilidade de um espaço tal de programação que poderia surgir em virtude da digitalização da TV, mas que somente será viabilizado diante de uma mobilização contundente que evidencie o quanto que tais iniciativas têm a contribuir e o quanto que, em última análise, o Brasil perde relegando tais iniciativas à dimensão da disputa pela possibilidade de exibição. O movimento de rádios comunitárias reunidas em torno da ABRAÇO – Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária, dentre outras organizações, se ressentem também dessa movimentação que sinaliza com a perda do espaço no *dial*, diante da possível adoção do sistema de rádio digital no país.

A articulação entre organizações e movimentos, tanto na área da comunicação, mas também daqueles que se ressentem de uma regulação que viabilize práticas e processos comunicacionais mais democráticos no país, seria extremamente bem vinda diante de uma ADIN ainda em curso, com argumentos pertinentes contra o Decreto 5820/2006.

Seria capaz de fortalecer outras demandas ainda presentes na perspectiva de uma democratização do setor: a regulação sobre outorgas e renovações de concessões, a aplicação do orçamento de Estado

para a publicidade de governo, a garantia dos canais públicos no processo de digitalização do Rádio e da TV, a sustentação e a viabilidade dos canais comunitários de TV a Cabo e rádios comunitárias, a própria Lei Geral de Comunicação (que aparece em nomenclaturas distintas, como Social, Eletrônica, de Massa) e um sistema de Conselhos de Comunicação Social nas esferas nacional, estaduais e municipais (assim como outros espaços de co-gestão nas relações com o governo). Tais demandas vão sendo passadas adiante, a despeito da recente mobilização que culminou no documento final da I CONFECOM (disponível a partir de <http://www.confecom.com.br/>).

Mesmo restritos, os canais comunitários de TV a Cabo e as rádios comunitárias em todo o país, bem como os Pontos de Cultura implementados no âmbito do Ministério da Cultura, são espaços conquistados de essencial importância para a mobilização da sociedade no sentido de viabilizar políticas democráticas para o setor. Um caminho cada vez mais necessário, para não dizer inevitável, num processo de digitalização que anuncia cada vez mais a necessidade de apreender as dinâmicas da Internet e sua interface gráfica, a World Wide Web, mas que, para o momento, vem sendo tratado e configurado de forma conservadora pelo governo brasileiro, a partir de um pleno domínio político dos radiodifusores.

3. A compreensão do Sistema Público de Comunicação no meio acadêmico

O recente debate no contexto acadêmico busca recompor o papel do sistema público de comunicação sob a responsabilidade do Estado, para além do sistema estatal já expresso na Constituição Federal. Considera que cabe ao Estado a implementação de serviços públicos e de iniciativas de interesse público, pautadas pelo caráter público. Duas evidências para a visibilidade desse debate são a Empresa Brasileira de Comunicação, a EBC, que incorpora, sob o comando do Estado, aspectos determinantes do que poderia ser a efetivação do sistema público de comunicação no país, visto que responsável pela TV Brasil, chamada de “TV Pública” por governantes, pesquisadores e ativistas, além da configuração do campo público das experiências de TVs e de Rádios, com a participação de emissoras estatais (TV Câmara, TV Senado, dentre outras) e até mesmo privadas, como as de TVs de universidades particulares, vinculadas à Associação Brasileira de TVs Universitárias, ABTU.

Este posicionamento – que concebe o Estado como responsável, gestor e empreendedor do sistema público de comunicação para além do próprio sistema estatal pelo qual é naturalmente responsável – é recente pelo que disto da mobilização das últimas décadas de ativistas e militantes pela comunicação democrática como direito humano, mas resgata uma concepção tradicional do caráter público do Estado, na realização de serviços públicos voltados para o interesse público, numa matriz ideológica que não considera a pertinência da legitimidade reivindicada pelos produtores de mídia que se situam no âmbito do sistema público de comunicação. Dessa maneira, sublima o papel da sociedade organizada autonomamente em função da supervalorização do Estado em sua capacidade de gerir processos.

Distinto do estatal e do privado, mas em mútua complementaridade com eles, impulsionado pelo barateamento das tecnologias de produção e de edição, além do acesso facilitado à veiculação e ao

compartilhamento de conteúdos, um possível sistema público de comunicação emerge da afirmação de experiências de diferentes contextos ao longo das cinco últimas décadas de articulação entre grupos de assessoria ou das próprias comunidades nas quais atuam, que realizam iniciativas de comunicação compreendidas como popular, comunitária, independente, alternativa, cidadã, além de outras denominações mais recentes como mídia radical ou tática.

Do mesmo modo, as emissoras relacionadas ao sistema estatal se constituem por iniciativas que também promovem o serviço público, imbuídos do caráter e do interesse público no âmbito de sua programação e, especificamente, de seus programas e conteúdos. Destina-se, portanto, ao compromisso com assuntos e abordagens relacionados ao conjunto da sociedade e, especificamente, ao público relacionado à sua área de atuação. Também a gestão precisa assimilar princípios públicos de diversidade e pluralidade na sua concepção e formação, afirmando espaços para o fomento de autonomia, empoderamento, protagonismo social, tendo como referência a concepção dos Pontos de Cultura, no Projeto Cultura Viva, do Ministério da Cultura – MinC.

Se, por um lado, parte da necessidade de incorporar espaços já disponibilizados, como canais comunitários de TV a Cabo, e fomentar o debate e a participação política em torno da transição para a digitalização da TV e do Rádio, cabe também buscar construir, mas também reivindicar políticas de fortalecimento de suas iniciativas, como sustentabilidade, visibilidade e capacitação, nas quais o Estado possa compreender um papel determinante.

Fortalecer iniciativas e experiências nesse sentido é fundamental. Compreender a necessidade de apropriação do processo regulatório é empreender uma dimensão política que expande limites de atuação local, mas tece conexões nas esferas regional, nacional e mesmo internacional, dado que as redes encontram-se em construção desde os anos 90 do século passado.

Ao mesmo tempo, no que diz respeito à sociedade não engajada em iniciativas de grupo, coletivas, mas capaz de compreender a importância dos meios, produtos e processos comunicacionais, cabe identificar diferentes disposições para apropriação das TICs e realização de produtos e processos comuns de diálogo e construção conjunta de políticas a serem formuladas nos mais diferentes espaços (conselhos municipais e estaduais, leis de incentivo a iniciativas de comunicação, etc).

A Comunicação Comunitária é própria da comunidade, representada por uma dimensão territorial que tece seus limites e fronteiras. É assim com os casos brasileiros da Lei de Radiodifusão Comunitária, de 1998, e também com a Lei de TV a Cabo, de 1995. Se a primeira limita ao raio de 25 watts de potência e 1km de distância do sinal, a segunda limita à cidade na qual existe outorga para TV a Cabo. Essas são as compreensões de comunidade e atividade comunitária estabelecidas no âmbito do Legislativo e exercidas pelos grupos interessados para implementar suas emissoras e programas. Ou ainda, este é o território em torno do qual as experiências comunitárias se assentam no país.

Embora comunidade sempre estivesse relacionada a uma imagem de território e/ou de afinidade de um determinado grupo, o sentimento de pertença consiste num desafio cada vez mais difícil entre os participantes de um dado local. Apesar da abstração conceitual contida na Lei da TV a Cabo, equivalendo comunidade ao contexto de cidades amplas como Rio de Janeiro, São Paulo, Belo

Horizonte ou Porto Alegre, o movimento de rádios comunitárias, a partir de suas rádios associadas, se ressentem de um engajamento mais contínuo dos moradores nas suas localidades de atuação, até pela repressão policial que inibe uma melhor participação das pessoas, limitando a efetivação de um espírito comunitário ou mesmo de coletividade em torno dos projetos.

Ao contrário do sistema público de comunicação, concebido como outro distinto do estatal e do privado, no marco do sistema de comunicação no país, o terceiro setor não assume especificidade pública – de serviço, interesse e caráter – dada a inexistência de critérios determinantes de sua gestão e sustentabilidade. A sociedade mantém o Estado e pode almejá-lo, ao participar de partidos e campanhas políticas voltadas para cargos na sua gestão e estrutura. Da mesma forma, mantém o Mercado, nos moldes dos empreendimentos privados que implementa.

Distintas dessas formas de organização, as iniciativas em torno do sistema público necessitam de critérios que os tornem de evidente interesse e acesso para a coletividade, sem distinção, reconhecendo suas particularidades em função da autonomia que afirmam e sustentam. Assim sendo, cabe distingui-lo de outras abordagens que tentam defini-lo como privado não-comercial ou público não-estatal: se, em relação ao primeiro termo, o interesse e o caráter são suficientes para estabelecer a devida distinção, cabe, diante da segunda abordagem, afirmar a capacidade da sociedade organizada em grupos sem fins lucrativos, distinta do Estado e seu sistema estatal de comunicação, de gerir um sistema de comunicação do povo, do público por sua própria natureza

No campo da comunicação os critérios para identificar a pertinência ao sistema público de comunicação se dão em torno de componentes como a gestão, a programação das emissoras, a produção dos programas, as linguagens utilizadas, a articulação com movimentos e organizações sociais. A responsabilidade de tais iniciativas fica por conta de organizações da sociedade civil, compreendidas no contexto do sistema de comunicação que não compreende iniciativas estatais ou privadas, mas promove interlocuções com elas. Tais organizações podem ser definidas como pessoas, grupos e organizações sociais excluídos, vitimados ou restritos da participação em processos de produção de comunicação de amplo alcance, especialmente relacionados ao espectro eletromagnético (rádio e TV). No caso, pessoas e grupos relacionados a essa compreensão participam apenas como produtores das emissoras, dada a necessidade de serem geridas por organizações sociais juridicamente constituídas, mesmo que na forma das conhecidas “associações de amigos”.

Tal como no Brasil, a maioria desses países também conta com movimentos e organizações mais diretamente vinculadas aos governos, sobre os quais recaem críticas de favorecimento em processos de concessão, acesso a verbas estatais, etc, acionados por uma mídia que historicamente teve acesso aos meios tecnológicos de grande alcance para disseminar seus credos e medos.

A apropriação dos meios de produção no contexto mais específico dos meios de comunicação visa promover a supressão da contraposição entre produtores e consumidores. Repensar o pensamento crítico nessa perspectiva necessita empreender o fomento à conscientização e à mobilização para o ativismo, não somente midiático, mas tendo, na compreensão da comunicação, a clareza de sua fundamental contribuição na sociedade contemporânea.

Compreende-se, portanto, nesse contexto, a contribuição da construção de políticas públicas de comunicação a partir de processos comunicacionais emergentes, dos quais fazem parte as iniciativas de comunicação comunitária. Apesar disso, para efeito da configuração do sistema público de comunicação, uma série de indicadores necessitam ainda ser formulados e afirmados coletivamente como referência e orientação para iniciativas distintas que almejem atuar nessa perspectiva.

Um de seus grandes impasses e desafios é o da apropriação dos processos de digitalização das comunicações na expressão da autonomia popular visando à configuração de suas iniciativas. A relação com a sociedade em geral, que não produz efetivamente conteúdos que garantem e sustentam a programação, mas é potencialmente participante a partir dos mais diversos mecanismos de interatividade, precisa ser estabelecida na formulação de suas bandeiras de luta e perspectivas de adoção de políticas públicas, compreendendo o papel do Estado como fomentador do sistema público, na condição não só de regulador e fiscal, mas dando suporte financeiro e capacitação, cabendo à sociedade a reivindicação da efetividade de tal condição.

4. Quadro de referências para uma perspectiva comparada internacional

Partindo do cenário brasileiro, torna-se possível identificar eixos e questões-chave visando elaborar um quadro de referências comparativo entre países, para compreender a atual situação mundial da digitalização do rádio e da TV, bem como seus principais avanços e demandas na afirmação da comunicação como direito humano.

Esse quadro busca responder questões gerais como:

Quais novas possibilidades para iniciativas de difusão baseadas nas pessoas / nas comunidades a transmissão de TV e rádio digital está oferecendo?

Quais incrementos estão sendo feitos por ativistas nas comunidades e demais grupos a fim de aumentar a apropriação social da transmissão digital?

Qual o papel do Estado na disposição de empoderar pessoas para conduzir tais iniciativas na programação, produção, gestão de emissoras e na participação política?

Como o Estado ou outros atores lidam com o financiamento ou outros tipos de apoio a estas iniciativas?

São aspectos a serem considerados, estabelecendo distinções para rádio e TV:

PAÍS			
Legislação		Sustentação	Papel do Estado
Qual?	(marcos legais, características)	(fundos específicos, publicidade)	Fomenta? / Regula? / Fiscaliza? Dá suporte financeiro? / Capacita?
Como?	(livre - autorizada - não permitida)		
Participação social		Funcionamento	Abrangência
na gestão? / na programação e produção?		Potência? / Rede? / Quais frequências?	Alcance? Oportunidades?

Dessa forma, o caso brasileiro poderia ser apresentado sob a seguinte configuração:

BRASIL			
Legislação		Sustentação	Papel do Estado
Qual?	Decreto 5820/2006 e portarias 189/2010 e 290/2010.	Fundos específicos e limitados na forma de recursos humanos, infra-estrutura e custeio através de editais (mais relacionados à TV)	Gestor do canal, orienta formação de conselho, delinea programação e produção.

Como?	Na TV permite Canal da Cidadania	Patrocínio na forma de apoio cultural	
Participação social		Funcionamento	Abrangência
Envio de conteúdos solicitados, mas não há deliberação específica para os canais da cidadania.		Não há definição sobre rádio digital. Canais da cidadania ocuparão UHF alto (canais 60 a 69)	1 canal por cidade, 380 canais onde já existe TV a Cabo já estão sendo habilitados, mas minoria é comunitário de fato.

A compreensão de um quadro de referência pode ser trabalhada pelas questões de apoio introdutórias e que ressaltam o objetivo da proposta. Serve como espaço para refletir questões específicas em textos de apoio similares, percebendo a importância desse quadro no que consiste às iniciativas de difusão do rádio e da TV pela sociedade civil, no contexto de uma política de mídia global mais ampla, capaz de reconhecer a capacidade da sociedade como ator midiático, para além do Estado e do Mercado.

Referências

ALCOLEA, Gema. **La televisión digital em Espana**. Sevilla: Comunicación Social Ediciones y Publicaciones, 2003.

BOLAÑO, César Ricardo S., BRITTOS, Valério C. **A televisão brasileira na era digital: exclusão, esfera pública e movimentos estruturantes**. São Paulo: Paulus, 2007.

BUSTAMANTE, Enrique. Television digital: globalizacion de procesos muy nacionales. IN: BUSTAMANTE, Enrique (org.). **Hacia um nuevo sistema mundial de comunicación: las industrias culturales en la era digital**. Barcelona: Gedisa Editorial, 2003.

CABRAL FILHO, Adilson Vaz. **Para consolidar a interatividade na TV digital terrestre brasileira**. Rio de Janeiro, 2008 (mimeo).

_____. Comunicações na era digital: a apropriação do processo regulatório pela sociedade civil In: Anais do Seminário Democracia e Regulação dos Meios de Comunicação de Massa. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

_____. Operador de rede de caráter público: para uma digitalização das comunicações de todos e para todos. Publicado em XX/XX/2006 no Informativo Eletrônico SETE PONTOS. Disponível em <http://www.comunicacao.pro.br/setepontos/34/oprede.htm>. Acesso em 07/01/2007.

_____. Teses interativas sobre um debate analógico: sobre a novela da implementação da TV Digital no Brasil. **Liinc em Revista**, v.3, p.102 - 113, 2007.

_____. **Desafios sociais da digitalização das comunicações**. Palestra ministrada na FUMEC. Belo Horizonte: FUMEC, ago. 2007.

_____. Teses interativas sobre um debate analógico: sobre a novela da implementação da TV Digital no Brasil. **Liinc em Revista**, v. 3, p. 102-113, 2007.

_____. DRM é nova onda da rádio digital. **Sete Pontos** n. 32. Disponível http://www.comunicacao.pro.br/setepontos/32/digital_radio.htm. Acesso em 10 jan.2010.

CABRAL, Eula D. T. A mídia brasileira diante das novas tecnologias. In: **Anais do XXX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**. Santos: INTERCOM, 2007. CD-ROM.

_____. **A Internacionalização da Mídia Brasileira: Estudo de Caso do Grupo Abril**. São Bernardo do Campo: Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Universidade Metodista de São Paulo, 2005.

_____. No olho do furacão: sociedade civil analisa rádio digital no Brasil. **Sete Pontos** N.40. Disponível em <http://www.comunicacao.pro.br/setepontos/40/index.htm>. Acesso em 10 jan.2010.

_____; CABRAL FILHO, Adilson Vaz. Começar de novo: sobre o controle público como perspectiva para o modelo brasileiro da televisão digital. In: André Barbosa Filho; Takashi Tome. (Org.). **Mídias digitais: convergência tecnológica e inclusão social**. 1 ed. São Paulo: Paulinas, 2005, v. 1, p. 143-168.

_____. **O Estado como artífice do público no Governo Lula: análise do sistema público de comunicações no Brasil**. Rio de Janeiro, 2008.

DECRETO 5820/2006. Publicado em 29/06/2006. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5820.htm. Acesso em 11/01/2007.

EXPOSIÇÃO de motivos do Ministério das Comunicações. Publicado em 28/06/2006. Disponível em <http://www.fndc.org.br/arquivos/EMDec5820.pdf>. Acesso em 07/01/2007.

FÓRUM de TV Digital. Portal TELECO. Publicado em 26/11/06. Disponível em <http://www.teleco.com.br/tvdigital.asp>. Acesso em 13/01/2007.

MODELO de referência: Sistema Brasileiro de TV Digital Terrestre. Publicado em 13/02/2006. Disponível em http://www.fndc.org.br/arquivos/Modelo_referencia.pdf. Acesso em 07/01/2007.

MURCIANO, Marcial. **Estructura y dinámica de la comunicación internacional**. Barcelona: Bosch Casa Editorial, 1992.

NASSIF, Luiz. O padrão japonês de TV Digital. Publicado em 08/03/2006. Disponível em <http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=253746>. Acesso em 11/01/2007.

PORTARIA nº 652 de 10/10/2006 do Minicom publicada em 13/10/2006. **Teleco**. Disponível em <http://www.teleco.com.br/tvdigital2.asp> . Acesso em 20 mai.2007.

RAMOS, Murilo César e SANTOS, Suzy dos. **Políticas de Comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo, Paulus, 2007.

STARKS, Michel. **Switching to digital television: UK public policy and the market**. Reino Unido, Intellect Books, 2007.

STRAUBHAAR, Joseph, LaROSE, Robert. **Comunicação, mídia e tecnologia**. Tradução José Antonio Lacerda Duarte. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

TV DIGITAL - Decreto Nº 4.901, de 26 de novembro de 2003. Publicado em 27 de novembro de 2003. Disponível em http://www.mc.gov.br/005/00502001.asp?ttCD_CHAVE=8882. Acesso em 07/01/2007.