A *POLÍTICA* DA POLÍTICA DE TV DIGITAL NO BRASIL

atores, interesses e decisão governamental

Juliano Domingues-da-Silva

A *POLÍTICA* DA POLÍTICA DE TV DIGITAL NO BRASIL

atores, interesses e decisão governamental

luminária academia

EDITORA MULTIFOCO

Rio de Janeiro, 2011

EDITORA MULTIFOCO

Simmer & Amorim Edição e Comunicação Ltda.
Av. Mem de Sá, 126, Lapa
Rio de Janeiro - RJ
CEP 20230-152

EDIÇÃO

Thiago França

FOTO DO AUTOR

Rodrigo Lobo

CAPA E DIAGRAMAÇÃO

Guilherme Peres

A *política* da política de TV digital no Brasil:
atores, interesses e decisão governamental

DOMINGUES-DA-SILVA, Juliano

1ª Edição
Agosto de 2011
ISBN: 978-85-7961-544-3

Todos os direitos reservados.
É proibida a reprodução deste livro com fins comerciais sem
prévia autorização do autor e da Editora Multifoco.

Aos meus pais, Marcílio e Teresa,
aos meus irmãos, Luciano e Cristiano,
e à Brena.

AGRADECIMENTOS

Para emergir do campo das idéias e se tornar realidade, esta pesquisa contou com a colaboração do professor Adriano Oliveira. A ele credito a primeira palavra de incentivo à análise aqui empreendida.

Agradeço ao professor Jorge Zaverucha, orientador desta pesquisa que neste momento ganha o formato de livro. Seu exemplo de compromisso acadêmico e de honestidade científica, bem como suas palavras de estímulo, seriedade e confiança estão nas entrelinhas de cada uma das páginas a seguir. Estendo essas palavras ao professor Flávio Rezende. Por meio de suas provocações e reflexões metodológicas, apresentou-me boa parte das bases sobre as quais esta análise foi construída.

Por se dedicar à investigação da relação entre mídia e política, este trabalho faz referência, obviamente, ao professor Venício Arthur de Lima. A ele presto meus agradecimentos por ter aceitado o convite de participar da banca à qual esta pesquisa foi submetida. Suas pertinentes e precisas observações foram absorvidas pela versão final do texto. Além disso, Venício assina o posfácio que acompanha esta edição.

Agradeço, ainda, ao amigo Daniel Buarque, pelas recomendações quanto à publicação em livro, e à colega e amiga Lívia Cirne, pela a revisão das informações referentes à tecnologia da TV digital.

E a você, leitor, meu muito obrigado.

SUMÁRIO

PREFÁCIO 11

1. INTRODUÇÃO A UM ESTUDO DE CASO INTERPRETATIVO 15

2. EPISTEMOLOGIA, TEORIA E MÉTODOS:
O DIÁLOGO AGÊNCIA-ESTRUTURA E A BUSCA DE PODER EXPLICATIVO 23

3. IDENTIFICANDO REGRAS, ATORES E INTERAÇÕES:
ANTECEDENTES HISTÓRICOS E TELEVISÃO NO BRASIL 39

4. TECNOLOGIA E IMPLICAÇÕES POLÍTICAS:
BREVE INTRODUÇÃO AOS ASPECTOS TÉCNICOS DA TV DIGITAL 65

5. A DIGITALIZAÇÃO DA TELEVISÃO ABERTA NO BRASIL:
ATORES, INTERESSES E ESTRATÉGIAS 79

6. INDIVÍDUOS, COMPORTAMENTO ESTRATÉGICO E *TIMING*:
A TECNOLOGIA REFÉM DA POLÍTICA 125

7. O DEBATE TARDIO NO PARLAMENTO 145

8. A ASSINATURA DO DECRETO Nº 5.820/2006
E AS CONSEQUÊNCIAS DA DECISÃO GOVERNAMENTAL 159

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS 177

POSFÁCIO 185

BIBLIOGRAFIA 189

PREFÁCIO

Jorge Zaverucha
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO (UFPE)

Dissertações de mestrado não precisam ser originais. Esta, todavia, o é e em boa hora transforma-se em livro. De sucesso, aposto.

Frise-se a opção de Juliano Domingues-da-Silva pela escolha da narrativa analítica para deslindar o seu objeto de estudo. Inspirado no Institucionalismo Histórico e na Escolha Racional, Juliano procurou analisar os relevantes atores do processo de decisão política, focando o comportamento dos mesmos ao longo do tempo. Tais atores envolvidos no jogo interagem com regras que procuram refletir seus interesses, ora incentivando ora constrangendo ações. Essas regras funcionam como filtros que podem ser tanto de natureza ontológica como epistemológica.

O livro tem, portanto, o mérito de não assumir como dado certos pressupostos. Ao contrário, eles são construídos através de sucessivos embates políticos, e tais embates são criteriosamente descritos. Sem esquecer-se de levar em conta os custos de oportunidade dos atores relevantes. Juliano, por exemplo, mostra como após o escândalo do "mensalão", Lula passou a ter interesse em tomar uma rápida decisão sobre a digitalização da televisão no Brasil.

Agrada-me o fato do autor ter decidido distanciar-se do denominado "Método Científico" baseado em uma espécie de física newtoniana. Este método que é transplantado para a Ciência Política, sem maior reflexão, procura dedutivamente criar leis e fazer previsões sobre o comportamento de seres humanos. Como se seres capazes de

fazer escolhas obedecessem aos mesmos comportamentos de entes inanimados. Por isso mesmo, é comum encontrar entre adeptos deste "Método Científico" desprezo pelo estudo da cultura e das instituições informais, por serem variáveis de difícil quantificação e, às vezes, de observação. O autor abandonou a veleidade de almejar descobrir uma possível "Lei da Política" capaz de curar os males da sociedade. Sua lógica é indutiva, por excelência, e o resultado do jogo político sofreu alterações ao longo do percurso.

O desenho institucional, com certeza, é importante, mas é preciso entender os valores culturais dos indivíduos que habitam as instituições e que são encarregados de tomar as decisões. Em outras palavras, Juliano examinou tanto o ator como o contexto no qual atua e as novas situações geradas a partir desta interação. Se a corrupção fosse socialmente menos aceita no Brasil, será que a implementação da TV digital teria ocorrido de forma distinta? Este é uma pergunta contra-factual que emerge da leitura deste livro.

Isto não significa que Juliano abandonou o escrutínio da rede causal na qual os indivíduos estão envolvidos. Apenas assumiu, implicitamente, que para explicar a complexidade dessas interações políticas não é suficiente criar variáveis causais pontuais e examinar os efeitos independentes de uma variável sobre outra. Desferiu, deste modo, novo golpe na ciência "newtoniana".

Depreende-se que a importância causal, para o autor, seja de outra monta. Ela permite detalhar a rede na qual os indivíduos estão envolvidos e, com isso, situar historicamente a formação de preferências políticas, valores e motivações. Bem como relacioná-las às escolhas dos agentes relevantes do jogo.

Não sou especialista em Comunicação para afirmar qual o melhor padrão digital para a televisão brasileira. Como cientista político, contudo, asseguro que este livro revela competentemente a diferença entre a retórica e a prática do governo Lula sobre o tema. A discussão sobre a TV digital no governo FHC, segundo os movimentos sociais, favorecia os interesses dos radiodifusores. Com a chegada de um operário ao poder, os movimentos sociais esperavam que a ideologia,

dita neoliberal, fosse derrotada. Esta esperança tomou corpo com a nomeação do deputado Miro Teixeira para a chefia do Ministério das Comunicações. O ânimo em breve foi arrefecido pela dinâmica dos acontecimentos que vieram a fragilizar o governo Lula.

Em julho de 2005, o vice-líder do governo, senador Helio Costa, é nomeado o novo ministro da área após denúncias de corrupção ("mensalão"). Segundo Juliano, Lula ficou temeroso sobre a abertura de uma campanha a favor do seu impeachment, no estilo caras-pintadas globais. Por conta disto, sacrificou o ator movimento sociais no altar da manutenção do seu poder. O próprio Costa, que era um concessionário, aproveitou-se do ensejo e avançou, celeremente, os interesses de seu grupo político. O fato é que a TV digital, tal como concebida durante a gestão Costa, tornou-se fato consumado. Em especial, após a decisão do STF favorável à constitucionalidade da decisão governamental.

Este estudo de caso, escrito de uma forma ágil e direta, enriquece o nosso entendimento sobre o atual estágio das relações de poder no Brasil.

JORGE ZAVERUCHA

PhD em Ciência Política pela Universidade de Chicago e professor da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

1

INTRODUÇÃO A UM ESTUDO DE CASO INTERPRETATIVO

1.1 Radiodifusão e Estado

No sistema global de processamento de comunicação e informação do mundo contemporâneo, a televisão desempenha papel de destaque (MEYER; HINCHMAN, 2008; THOMPSON, 2004). O mundo social é descrito-prescrito pela televisão, que "se torna o árbitro do acesso à existência social e política" (BOURDIEU, 1997, p. 29). Vive-se o tempo do *Homo videns* e da *videopolítica*, no qual a escrita foi destronada pela imagem e o vídeo transformou radicalmente a maneira de "ser políticos" e de "conduzir a política" (SARTORI, 2001).

A televisão está presente em 93% dos lares brasileiros (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2007). Pesquisa do Instituto Marplan Brasil aponta: 98% da população brasileira entre 10 e 65 anos vêem TV pelo menos uma vez por semana. Sozinha, a TV atrai duas vezes mais público do que todos os meios impressos, aí computados os livros, além de jornais e revistas: "a TV monologa sem que outros meios lhe façam contraponto" (BUCCI, 2000, p. 9). A transmissão de imagens e sons que chegam à casa do telespectador se configura como um serviço de radiodifusão, "destinado a ser recebido direta e livremente pelo público em geral, compreendendo a radiodifusão sonora (popularmente conhecido como 'rádio') e a televisão (mais conhecida pela abreviatura 'TV')", conforme prevê o Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei 4.117/1962).

A difusão de sons e imagens se dá através de espectro eletromagnético, definido como a faixa total de frequências empregadas em radiocomunicações, entre 8 e – aproximadamente – 300 Gigahertz. Em seu artigo 98, o Código Civil define bens públicos como aqueles "do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno" (BRASIL, 2002, n.p.). Essa conceituação incluiria o espectro eletromagnético, cuja exploração é regulada pelo Estado. "O espectro eletromagnético possui uma função social de tal relevância que foi considerado um bem público, administrado pelo Estado. Essa administração é cedida pelo Estado a empresas privadas, através da concessão de serviços públicos de radiodifusão" (BRITTOS; COLLAR, 2008, p. 84-5).

Pode-se afirmar que a radiodifusão se trata de uma atividade pública por excelência (RAMOS, 1974 *apud* PINTO, 1992). Mas, por caber ao Estado a prerrogativa de autorizar a concessão ou permissão para exploração do espectro eletromagnético, esse tipo de serviço está submetido ao controle governamental, independentemente do tipo de regime. Não por acaso, "vários tipos de governo, orientando-se por diferentes critérios, criam dispositivos legais para a exploração da radiodifusão, sendo nítida a predominância ativa do Estado" (PINTO, 1992, 43).

O governo, portanto, concentra o poder de estabelecer os parâmetros que regulam o setor. Afinal de contas, "a configuração dos meios de comunicação eletrônicos em um país é resultado de decisões políticas de instâncias governamentais e da dinâmica legislativa, influenciadas pelo sistema de pressão de atores bem posicionados no momento em que se instalam no meio" (SOARES, 2006, p. 135). A instituição de regras sofre influência do meio no qual é formulada, ao mesmo tempo em que o influencia e interfere em momentos subsequentes. Interesses de determinados atores são atendidos, enquanto preferências de outros são negligenciadas. O governo, ao instituir normas, sofre influência daqueles indivíduos que o compõem, bem como de atores com os quais dialoga ao longo do processo de tomada de decisão. A escolha governamental seria reflexo desse conflito

de interesses. Além disso, explicita por meio dos seus Decretos ou resoluções, os que "venceram" e os que "perderam" a disputa para ter suas preferências formalizadas institucionalmente.

Quando se trata de formulação de regras para exploração do serviço de radiodifusão no Brasil, o setor empresarial tem, historicamente, colecionado vitórias, conforme demonstra a legislação do setor. De maneira geral, o arcabouço jurídico da área não refletiria uma pretensão de estabelecer imposições ao privado que, por sua vez, favoreçam o setor público. Ao contrário, os institutos parecem formulados para atender, prioritariamente, às preferências do setor empresarial (HERZ, 1987; PIERANTI, 2007; LIMA, 2006; GOULART, 2006; MIGUEL, 2002; BORGES, 2009; MORAES, 2009; BOLAÑO; BRITTOS, 2007; BARBOSA FILHO; CASTRO, 2009).

As diretrizes da radiodifusão no Brasil estão assentadas num conjunto de leis, decretos, portarias, ou seja, em normas previstas legalmente. Porém, o debate sobre políticas de comunicação se encontra permeado, historicamente, por acordos e negociações informais, por práticas político-administrativas que vão além dos instrumentos jurídicos.

Herz (1987, p. 218) argumenta que

> É uma política informal, manobrada por decretos presidenciais, portarias e atos ministeriais ou pela engenhosa interpretação das disposições legais. Essa política informal manifesta-se, por um lado, no caráter político-ideológico ou mesmo político-partidário de distribuição de concessões e favores oficiais.

Nesse sentido, este livro fez uma opção: tentar explicar a digitalização da televisão brasileira a partir da inserção da TV no contexto histórico em que se deram as decisões oficiais para o setor. Afinal de contas, o momento atual de desenvolvimento desse veículo seria, em grande parte, reflexo das políticas de comunicação adotadas em cada etapa de sua trajetória, isto é, dos interesses políticos de quem esteve no poder (MATTOS, 2002).

1.2 Delimitação do problema

Pode-se afirmar que a TV digital é mais do que uma televisão com melhor qualidade de som e imagem. Para alguns, é uma nova mídia (MONTEZ; BECKER, 2005; BOLAÑO; BRITOS, 2007), sobretudo por sua capacidade de convergir telefonia móvel e fixa, transmissão de dados e acesso à internet. Além disso, permite a multiplicidade de canais, a chamada de multiprogramação. Como base tecnológica para implementação do Sistema Brasileiro de TV Digital (SBTVD), o governo brasileiro optou pelo padrão japonês, a partir do qual desenvolveu um modelo híbrido (nipo-brasileiro).

A escolha governamental, entretanto, não surgiu ao acaso. Ela refletiu e institucionalizou formalmente relações de poder historicamente verificáveis, como resultado do que se pode chamar de "a *política* da política de mídia"[1] (FREEDMAN, 2008, grifo nosso). Nesse sentido, este livro propõe uma resposta assentada no Institucionalismo Histórico à seguinte pergunta: **como surgiu a televisão digital no Brasil?** Trata-se, portanto, de uma pesquisa sobre gênese institucional, tendo como *case* a política setorial de radiodifusão. Ou seja, a partir de uma análise exploratória assentada no Institucionalismo Histórico, busca-se compreender como se deu este processo.

Gleiser (2006, n.p.) afirma que perguntas do tipo *como?* são, em geral, muito mais apropriadas à missão da ciência de descrever a realidade em que vivemos: "O que fazemos é desvendar as regras que regem a realidade, não explicar por que elas existem". Este livro se restringe, portanto, à busca de uma explicação ao *como?*.

1.3 Fundamentação teórica

A presente pesquisa está assentada em pressupostos característicos do neoinstitucionalismo (MARCH; OLSEN, 2008). Mais especificamente, utiliza-se das bases teóricas do Institucionalismo Histórico. Pressupõe-se, portanto, que o comportamento do in-

1 Livre tradução nossa do original em inglês: *politics of media policy*.

divíduo é melhor compreendido quando relacionado às regras que acabam por incentivar ou restringir suas ações (LOWNDES, 2002; IMMERGUT, 1998; THELEN, 1999; PETERS, 1999; HALL; TAYLOR, 2003; STEINMO, 2008).

O Institucionalismo Histórico oferece instrumentos adequados para se investigar, fundamentalmente, *como* atores fazem determinadas escolhas, além de analisar as consequências de tal decisão (STEINMO, 2008). Para tanto, esta abordagem sugere uma possibilidade de síntese agência-estrutura, que permite ao observador narrar analiticamente não só o comportamento estratégico dos agentes e a interação dos atores, mas também o contexto histórico de formação de preferências. Atores, interesses, estratégias, relações e distribuição de poder são melhor compreendidos quando contextualizados (STEINMO, 2008; THELEN; STEINMO, 1998). Por isso, esta pesquisa faz uso de elementos relativos à Teoria da Escolha Racional, ao mesmo tempo em que recorre à narrativa analítica (THELEN, 1999; LEVI, 2004; PIERSON; SKOCPOL, 2002; RYAN, 2004; MAHONEY; SNYDER, 1999). O Institucionalismo Histórico permite a união desses métodos em busca de uma explicação mais completa dos fenômenos políticos, a partir do argumento de que as fronteiras que separam história e racionalidade instrumental são mais frágeis do que se pode imaginar (IMMERGUT, 1998; KATZNELSON; WEINGAST, 2005). O Institucionalismo Histórico estaria situado entre essas duas visões: inserido num contexto de normas e regras, cuja construção se pode verificar historicamente, o indivíduo obedece às suas preferências autointeressadas, racionais (STEINMO, 2008).

Estudiosos desse ramo neoinstitucionalista estão interessados, em geral, em observar não só o modo como (novas) instituições surgem e moldam escolhas e interesses dos atores, mas também como estruturam suas relações de poder com outros grupos (THELEN; STEINMO, 1998). Para isso, partem do princípio de que decisões políticas possuem a capacidade de influenciar, de forma prolongada, o processo político, ao mesmo tempo em que são influenciadas por ele (SKOCPOL, 1992; KING, 1995 *apud* PETERS, 1999). Regras, normas

e práticas – formal ou informalmente instituídas – refletem o contexto em que são construídas (LEVITSKY; HELMKE, 2006). Como consequência, elas facilitam ou dificultam a mobilização de grupos de interesse, isto é, privilegiam os interesses de uns em vez de outros (MOE, 2006; BRINKS, 2006).

É com base nesses elementos institucionais que os indivíduos constroem interpretações da realidade e, por conseguinte, definem estratégias de comportamento. A escolha, por parte do ator, daquela que seria a melhor ação depende diretamente dos filtros disponíveis, já que é através deles que o quadro é visualizado (IMMERGUT, 1998). O processo de formulação de regras relativas à radiodifusão, mais especificamente aquelas referentes à digitalização da televisão no caso brasileiro, é tratado neste livro a partir, justamente, do Institucionalismo Histórico.

1.4 Estudo de caso

O estudo de caso como estratégia de pesquisa ocupa posição de destaque na antropologia, arqueologia, educação, medicina, psicologia, sociologia e, também, na ciência política. Ao optar por esse desenho de pesquisa, o observador faz uma escolha: investigar intensivamente um caso, em vez de analisar superficialmente muitos casos – conforme destaca Gerring (2007). Ainda de acordo com o autor, outro fator leva cientistas sociais a fazer essa opção: a aproximação entre escolha racional e estudo de caso, refletida na narrativa analítica, cria condições favoráveis a esse desenho de pesquisa. Seria uma alternativa adequada àqueles interessados em testar predições teóricas gerais ou investigar mecanismos causais (*ibdem*, p. 5).

A presente pesquisa fez essa opção. Ela se propõe a apresentar um estudo de caso interpretativo, de acordo com categorização de Arend Lijphart (1971). Segundo o autor, essa alternativa apresenta duas características básicas: (1) dedica-se atenção muito mais ao caso em análise do que à possibilidade de se formular uma teoria geral ou generalizações; (2) faz-se uso explícito de proposições teóricas. Um estudo de caso interpretativo, sugere, em outras palavras, uma explicação de determinado

evento, à luz de certa teoria. É ela quem fornece instrumentos fundamentais e necessários à visualização científica da realidade. Para Walton (1992, p. 122), a lógica do estudo de caso é apresentar argumentos causais sobre *como* forças sociais são construídas e *como* produzem determinados resultados em momentos específicos.

Uma vez adotado o estudo de caso como desenho de pesquisa, como justificá-lo? Walton apresenta a seguinte sugestão: "Um novo caso se justifica não só por meio da demonstração de que está relacionado a questões interpretativas levantadas em casos similares, mas também por acrescentar algo que venha a reiterar ou, preferencialmente, ampliar entendimentos prévios" (*ibdem*, p. 125)[2]. A análise aqui desenvolvida a respeito da TV digital preenche esse requisito. Da forma como é apresentada neste livro, ela se encontra inserida no amplo debate sobre o comportamento do Estado e implementação de políticas, práticas e regras relacionadas à área de comunicação, mais especificamente radiodifusão de sons e imagens. A regulamentação da exploração da TV digital seria mais uma etapa desse processo. Nesse sentido, o presente estudo de caso pretende conectar teoria e elementos empíricos, de modo a se buscar uma interpretação teoricamente estruturada para o mundo empírico (LIJPHART, 1971; RAGIN, 1992). Nas palavras de Ragin: trata-se de "uma parte essencial do processo de produção de descrições teoricamente estruturadas da vida social e do uso de evidências empíricas para articular teorias"[3] (1992, p. 225).

Esta pesquisa se enquadra, ainda, naquilo que Van Evera (1997) classifica como explicação específica[4], ou seja, uma explicação em

2 Livre tradução nossa do texto original em inglês: "The new case is justified by showing not only that it pertains to the interpretative issues generated in similar cases, but also that it adds something to substantiate or, preferably, expand earlier understandings" (WALTON, 1992, p. 125).

3 Livre tradução nossa do texto original em inglês: "Casing is an essencial part of the process of producing theoretically structured descriptions of social life and of using empirical evidence to articulate theories" (RAGIN, 1992, p. 225).

4 Livre tradução nossa do termo original em inglês: especific explanation.

que causas e efeitos são identificados e analisados em configurações específicas. Esse tipo de análise procura, ao tentar explicar determinado fenômeno, identificar na teoria os instrumentos dos quais se utiliza. Ao se levar em conta os conceitos apresentados nesta introdução, a presente pesquisa pode ser classificada como uma análise de caso de caráter interpretativista, cuja observação recorre à narrativa analítica.

2

EPISTEMOLOGIA, TEORIA E MÉTODOS:
O DIÁLOGO AGÊNCIA-ESTRUTURA E A BUSCA DE PODER EXPLICATIVO

Este capítulo apresenta conceitos e pressupostos ontológicos e epistemológicos, em cujas bases estão assentados o enfoque e os métodos utilizados ao longo do livro. Objetiva-se, com isso, demonstrar a possibilidade de relacionar o contexto no qual o ator está inserido (regras, estrutura e antecedentes) e motivações individuais (crenças, preferências, escolhas), sem que haja incoerência epistemológica. Levados em conta determinados pressupostos ontológicos e epistemológicos, pode-se afirmar, portanto, que esta pesquisa é anti-fundacionalista[5], localizada entre aquelas caracterizadas pelo interpretativismo e qualitativismo. A análise recorre, então, ao Institucionalismo Histórico, entendido como um enfoque adequado a essa opção epistemológica, a partir do momento em que pressupõe o diálogo entre conceitos próprios de abordagens macro e micro.

2.1 A pesquisa em Ciência Política: ontologia e epistemologia

Esta pesquisa segue recomendação que fazem Marsh e Furlong (2002) a todos os estudantes de ciência política e, de início, apresenta sua posição ontológica e epistemológica. Dessa forma, não só se torna mais apta a se defender de críticas de seus opositores, mas também

5 Livre tradução nossa do original em inglês *anti-foundationalist*.

esclarece antecipadamente os leitores a respeito de possíveis dúvidas quanto a perguntas relativas à essência da observação empreendida. A ontologia e a epistemologia acabam por moldar a teoria e a metodologia a ser usada pelo pesquisador. Nesses dois elementos residem questões fundamentais que remetem à visão de mundo do observador, ao que ele entende por "ser".

A posição ontológica reflete seu entendimento sobre a natureza do mundo. A epistemologia, por sua vez, diz respeito a sua visão sobre o que é possível saber sobre o mundo e como chegar a esse conhecimento. Literalmente, epistemologia é a teoria do conhecimento e deve ser identificada com a teoria do método científico, isto é, com a escolha de métodos. Ela se encontra intimamente relacionada com "as decisões acerca da maneira de manipular enunciados científicos" (POPPER, 2007, p. 51). Com base nisso, torna-se possível observar, analisar e relacionar fatos para, em seguida, chegar a conclusões sobre determinado evento. É nesse contexto que as teorias são entendidas como "redes, lançadas para capturar aquilo que denominamos 'o mundo': para racionalizá-lo, explicá-lo, dominá-lo" (*ibidem*, p. 61). A rede seria um emaranhado de fios e nós, "amarrados" entre si.

Analogamente à rede, discussões epistemológicas e metodológicas estão, naturalmente, imbricadas com questões relativas à utilização do método, isto é, no centro do debate está a maneira como os métodos são aplicados: "posições ontológicas e epistemológicas não devem ser tratadas como um suéter que pode ser 'colocado' quando abordamos questões filosóficas e 'retirado' quando fazemos pesquisa"[6] (MARSH; FURLONG, 2002, p. 21). Ou seja, ao fazer escolhas epistemológicas, o pesquisador deve assumir, também, compromissos com determinadas posições metodológicas.

A presente pesquisa é herdeira da tradição interpretativista. Nos termos de Marsh e Furlong (2002), adota-se uma posição anti-funda-

6 Livre tradução nossa do original em inglês: "ontological and epistemological positions should not be treated like a sweater that can be 'put on' when we are addressing such philosophical issues and 'taken off' when we are doing research" (MARSH; FURLONG, 2002, p. 21).

cionalista, para a qual seria impossível observar sem interpretar ou estabelecer qualquer relação causal entre fenômenos, contexto social, tempo e espaço. Essa tradição ressalta a idéia de que o mundo é socialmente e discursivamente construído. A preocupação reside na compreensão do significado do fenômeno. Além disso, para esta tradição, uma observação essencialmente objetiva, como pressupõe o positivismo, seria inapropriada.

Ao também abordar as diferentes possibilidades de enfoques nas ciências sociais, Donatella Della Porta e Michael Keating (2008) compartilham desse entendimento quando tratam a respeito da pesquisa do tipo *interpretativa/qualitativa*. Ela procuraria entender o fenômeno a partir da investigação do significado que os seres humanos atribuem ao seu comportamento e ao mundo que o circunda. "O foco não está em descobrir leis sobre as relações de causalidade entre variáveis, mas na compreensão da natureza humana, incluindo a diversidade das sociedades e culturas"[7] (DELLA PORTA; KEATING, 2008, p. 26).

Como afirmado anteriormente, a opção epistemológica pressupõe métodos para manipulação de enunciados. Faz-se necessário, portanto, ressaltar alguns elementos metodológicos resultados de tal escolha por parte do observador. Para isso, vale destacar a caracterização proposta por Della Porta e Keating (2008, p. 30) a respeito da postura da abordagem interpretativista:

> Análises interpretativas possuem um enfoque holístico, enfatizando os casos (os quais podem ser um indivíduo, uma comunidade ou outra coletividade social) como entidades complexas e ressaltando a importância do contexto. Os conceitos são inventivos e podem ser aperfeiçoados durante a pesquisa. A apresentação dos dados é geralmente em forma de densas

7 Livre tradução nossa do original em inglês: "The focus is not on discovering laws about causal relationships between variables, but on understanding human nature, including the diversity of societies and cultures" (DELLA PORTA; KEATING, 2008, p. 26)

> narrativas, com excertos de textos (entrevistas, documentos e notas etnográficas) apresentados como ilustração. A suposição de influência mútua entre os muitos fatores no trabalho desencoraja qualquer tentativa de raciocinar sobre causas e efeitos ou generalizar[8].

A explicação de base interpretativista ressalta a motivação do indivíduo, a partir de um "mergulho" na agência, ao mesmo tempo em que ressalta a importância do contexto. Ao fazer essa opção epistemológica, a presente pesquisa rejeita a idéia da existência de uma abordagem 'superior' ou 'melhor' e aposta numa postura híbrida metodologicamente, em busca do que Van Evera (1997) chama de poder explicativo.

2.2 Institucionalismo Histórico: pressupostos para um diálogo micro-macro

Ryan (2004) afirma que é impossível não começar uma explicação sobre o comportamento humano sem que seja a partir da racionalização de acordo com o que propaga a Teoria da Escolha Racional, segundo a qual os atores estruturam suas ações na busca pela maximização dos seus interesses. Ela pressupõe que os indivíduos são dotados de racionalidade, que "a atividade humana é orientada pelo objetivo e é instrumental e que os atores individuais e institucionais tentam promover ao máximo a realização de seus objetivos. A esse pressuposto fundamental chamo *pressuposto da racionalidade*" (TSEBELIS, 1998, p. 21, grifo do autor). A racionalidade seria, portanto, uma correspondência "ótima" entre fins e meios.

O indivíduo dotado de racionalidade, quando numa determina-

8 Livre tradução nossa do original em inglês: "Interpretative analyses keep a holistic focus, emphasizing cases (which could be an individual, a community or other social collectivity) as complex entities and stressing the importance of context. Concepts are originative and can be improved during the research. The presentation of the data is usually in form of thick narratives, with excerpts from texts (interviews, documents and ethnographic notes) presented as illustration. The assumption of mutual influence among the many factors at work in any case discourages any attempt to reason about causes and effects or to generalize" (DELLA PORTA; KEATING, 2008, p. 30).

da situação em que uma decisão tem de ser tomada, vê-se diante de um *conjunto de opções viáveis*[9]. As opções são racionalmente ordenadas, hierarquicamente, de acordo com o benefício que trará àquele que toma a decisão. Tem-se, assim, uma ordem de preferência, segundo a qual o ator faz a escolha que proporcionará um maior resultado global. A ação é escolhida porque é entendida como o melhor meio para se atingir o melhor resultado. O comportamento individual se configura, portanto, como uma resposta ótima às opções disponíveis, ao meio e aos atores inseridos no ambiente em que se faz determinada escolha.

Nesse sentido, a escolha é instrumental, reflexo de um comportamento estratégico. Além de maximização da utilidade e expectativa de valor, a Teoria da Escolha Racional pressupõe que os agentes maximizadores são indivíduos entendidos como unidades de análise, ou seja, podem ser gestores tomadores de decisão (*decision-makers*), instituições, unidades da Federação ou mesmo países. Pressupõe-se, ainda, que suas decisões, regras e preferências são estáveis ao longo do tempo (ELSTER, 1994; SHEPSLE; BONCHEK, 1997; FEREJOHN; PASQUINO, 2001; WARD, 2002). Não são poucas, porém, as críticas a esse enfoque (BOUDON, 1998; PETERS, 1999; WARD, 2002; COX, 2004; GREEN; SHAPIRO, 2004).

Ryan, por exemplo, ressalva que os pressupostos da Teoria da Escolha Racional seriam apenas a base da explicação, pois haveria espaço, ainda, para a discussão de duas questões. Primeiro, poderia se discutir as diferenças entre as razões expostas pelo ator para justificar sua escolha e aquelas que seriam as razões reais por trás da decisão. Segundo, pode ser levantada, também, uma discussão a respeito das condições sob as quais as razões tomam corpo. Isso significa investigar *como* os atores elegem seus objetivos e *como* eles percebem a situação na qual estão inseridos ao escolher determinado caminho em detrimento de outro – aspectos que fogem à natureza da observa-

9 O termo em inglês "feasible sets" foi traduzido livremente para "conjunto de opções viáveis", expressão utilizada ao longo desta pesquisa.

ção instantânea da Teoria da Escolha Racional. Nesse sentido, Ryan considera imprópria a explicação do ator racional sob a ótica individualista e propõe o estabelecimento de um diálogo entre explicação racional e o que ele chama de narrativa histórica (2004, p. 198).

O Institucionalismo Histórico surge, então, como alternativa. Trata-se de uma abordagem que se propõe a investigar *como* determinado ator fez certa escolha, bem como analisar as consequências de tal decisão (STEINMO, 2008). Parte-se do princípio de que decisões políticas relativas à criação de uma instituição possuem a capacidade de influenciar, de forma prolongada, o processo político (SKOCPOL, 1992; KING, 1995 *apud* Peters, 1999). Estudiosos desse ramo neoinstitucionalista estão interessados, em geral, em observar não só o modo como instituições moldam as escolhas e interesses dos atores, mas também como estruturam suas relações de poder com outros grupos (THELEN; STEINMO, 1998).

As instituições são entendidas como produto do conflito político e, ao mesmo tempo, como capazes de influenciar estratégias e comportamentos (KATZNELSON; WEINGAST, 2005). Pesquisadores dessa escola teriam uma tendência, ainda, a analisar as relações entre políticos, Estado e sociedade a partir de uma abordagem macro-sociológica e *power-oriented*, com ênfase na história. É possível, também, perceber um movimento no sentido de observações de médio alcance, em direção a uma convergência entre abordagens macro e micro. Apesar das distinções internas entre estudiosos desse ramo do novo institucionalismo, há algo comum a todos eles: a atenção dedicada à contingência histórica e à idéia de trajetória dependente[10] (THELEN; STEINMO, 1998).

Sob a ótica do institucionalismo histórico, o processo de formação das preferências dos cidadãos seria estruturado por meio de um imbricado e complexo conjunto de relações institucionais (*ibidem*, 1998). Elas proporcionariam a integração de atores políticos, econô-

10 Livre tradução nossa da expressão em inglês "path dependent".

micos e sociais, que agem de forma distinta a depender do contexto em que se encontram inseridos. Esse modo por meio do qual as instituições influenciam e moldam o comportamento político é objeto de análise dos neo-institucionalistas. Seria o que Ward chama de regras do jogo, ou seja, fatores estruturais dados (2002, p. 75). As regras do jogo seriam as instituições que delimitam, em maior ou menor medida, o raio de ação e de autonomia do indivíduo. A partir daí é que parte para a análise do comportamento racional individual. Ou seja, em dada circunstância, percebe-se determinada ordem de preferências. Afinal de contas, instituições, normas, valores e crenças podem se configurar elementos potencialmente importantes na hierarquização das escolhas.

Nesse sentido, Immergut (1998, p. 17) afirma que as demandas políticas expressas em políticas públicas não são um reflexo exato das preferências dos indivíduos. O processo de produção de políticas públicas seria, portanto, influenciado por fatores institucionais que refletem não só o conflito de interesses, mas também moldam a decisão que acaba por privilegiar determinado grupo em detrimento de outros. Percebe-se, assim, que a escolha do indivíduo em si não é auto-explicativa. A raiz de uma explicação completa do comportamento político está nos desejos e crenças do indivíduo, as quais se encontram relacionadas com eventos antecedentes. As razões para seu comportamento residem aí. E, ao se investigar as razões, investiga-se, também, as causas do comportamento. A análise recai sobre o porquê determinadas razões levaram o ator racional a fazer determinada escolha ao invés de outra num dado contexto. Questiona-se, portanto, *as motivações da motivação* (RYAN, 2004).

Segundo Immergut (1998), três pontos centrais do Institucionalismo Histórico podem ser destacados quando se trata de relacionar limites da racionalidade e observação histórica. O primeiro: a racionalidade instrumental seria muito mais um produto histórico, construído e perpetuado com base em um conjunto de instituições e crenças. Outro ponto de destaque: a observação institucionalista histórica entende o contexto como elemento dotado de significativo

poder causal, uma vez que os indivíduos aprendem com a história, absorvem e refletem as informações por ela fornecidas. A terceira ênfase desse ramo neoinstitucionalista destaca as contingências que levam um indivíduo a seguir por caminhos inesperados e que, eventualmente, desafiam a lógica do momento.

De acordo com Steinmo (2008), os institucionalistas históricos compartilham a ênfase na sequência dos acontecimentos por três motivos principais. (1) Decisões tomadas anteriormente podem exercer influência – em maior ou menor medida – em fatos futuros. A história seria, assim, importante ingrediente para se compreender o comportamento político analisado. (2) Escolhas são entendidas como respostas às dimensões social, cultural, econômica e política específicas. A decisão do indivíduo seria reflexo da leitura de três momentos: de escolhas situadas cronologicamente no passado; da experiência presente; e – já que se trata de um comportamento estratégico – das consequências da escolha num momento futuro. Ao mergulhar no contexto histórico no qual os atores estão inseridos, a análise leva em conta tais dimensões, o que torna possível identificar em que medida a variável tempo influenciou a escolha do ator – afinal de contas (3) expectativas de valor são moldadas também pelo passado.

Para ilustrar a proposta institucionalista histórica, Steinmo faz uma curiosa e esclarecedora analogia:

> Uma institucionalista histórica é algo parecido com uma bióloga ambiental que acredita que para entender o destino específico de um organismo particular ou seu comportamento, ela deve explicitamente examinar esse organismo na ecologia ou o contexto em que vive (2008, p. 128)[11].

11 Livre tradução nossa do texto original em inglês: "The historical institucionalist is something like the environmental biologist who believes that in order to understand the specific fate of a particular organism or behaviour, she must explicitly examine that organism in the ecology or context in which it lives (2008, p. 128).

Teóricos dessa escola não adotam a visão determinista de que as normas ditam o comportamento dos indivíduos ou de que a racionalidade instrumental é regra geral a ser tomada como pressuposto fundamental. Mesmo quando inserido num grupo ou submetido a uma estrutura, o ator possui capacidade não só de distinguir interesses coletivos daqueles que seriam individuais, mas também de identificar eventuais conflitos entre eles. Instituições – sejam elas regras formais, canais de comunicação, códigos de linguagem ou a lógica das situações estratégicas – agem como filtros interpretativos. A partir deles, os indivíduos identificam e elegem objetivos e meios para atingi-los, ou seja, modelam interesses e crenças, identificam oportunidades e constroem estratégias para atingir seus objetivos (IMMERGUT, 1998). O comportamento do ator seria, portanto, uma reação estratégica a um ambiente institucional dado (HALL; TAYLOR, 2003).

A lógica dos filtros influencia os meios e não os fins da ação política (STEINMO, 1993 *apud* IMMERGUT, 1998). Na prática, isso significa que um ator racional agirá de forma diferente em diferentes contextos institucionais. Suas escolhas se refletem, justamente, no seu comportamento político, resultado da sua percepção a respeito da representação de interesses conflitantes na dinâmica do processo político. Nas palavras de Immergut: "Instituições não determinam comportamento, elas simplesmente oferecem o contexto para a ação que nos ajuda a entender porque atores fazem as escolhas que eles fazem"[12] (1998, p. 26).

Os institucionalistas históricos se propõem, portanto, a analisar as consequências das regras sobre o processo de agregação de interesses e desejos individuais. Ao mesmo tempo, esse comportamento dá origem a escolhas e decisões que, por sua vez, contribuem, também, para a construção ou reforço institucional – por parte do agente –, seja de forma consciente ou não intencional (THELEN; STEINMO, 1998). Isso significa que o institucionalismo histórico permite ao ob-

12 Livre tradução nossa do texto original em inglês: "Institutions do not determine behavior, they simply provide a context for action that helps us to understand why actors make the choices that they do" (1998, p. 26).

servador investigar a relação entre atores políticos não só como objeto, mas também como agente histórico.

Nesse sentido, o institucionalismo histórico surge como opção de elo entre agência e estrutura, uma espécie de "ponte analítica" segundo a qual as instituições seriam arranjos estruturadores da relação entre Estado e sociedade; ou entre grandes teorias e estudos de caso. Esse diálogo surge em cores ainda mais fortes ao nos perguntamos como contextos institucionais moldam e induzem preferências a partir das quais indivíduos fazem escolhas sobre o presente e o futuro (KATZNELSON; WEINGAST, 2005). Steinmo compartilha desse entendimento: "O Institucionalismo Histórico se posiciona entre essas duas visões: os seres humanos são tanto seguidores de normas quanto atores racionais auto-interessados"[13] (2008, p. 126). O comportamento político pode ser melhor compreendido, afirma Steinmo, quando visualizado como resultado tanto de regras quanto do interesse maximizador do indivíduo.

Há, nesse sentido, um movimento observacional que parte da dedução em direção à indução. Tal característica acaba por afastar o Institucionalismo Histórico do pressuposto de que o comportamento político pode ser observado segundo técnicas amplamente utilizadas na economia (IMMERGUT, 1998). Esse direcionamento apresenta vantagens, conforme destacam Hall e Taylor (2003, p. 219):

> Se na ótica da escolha racional a origem das instituições é apresentada de modo, sobretudo, dedutivo, no caso do institucionalismo histórico parece predominar a indução. Em geral, teóricos dessa escola mergulham nos arquivos históricos na busca de indícios das razões pelas quais os atores históricos se comportaram como o fizeram.

13 Livre tradução nossa do texto original em inglês: "Historical institucionalism stands between these two views: human beings are *both* norm-abiding rule followers *and* self-interested rational actors" (2008, p. 126, grifo do autor).

Enfim, sob o ângulo institucionalista histórico, a ênfase recai sobre as instituições, no entanto, atores, interesses, estratégias, relações e distribuição de poder são melhor compreendidos quando contextualizados (THELEN; STEINMO, 1998). Esse diálogo proporcionaria ao institucionalismo histórico uma concepção mais ampla das relações entre instituições e comportamento, se comparado com outros ramos neoinstitucionalistas: "O institucionalismo histórico não aceita que a ciência política deve ser tão estreita"[14] (STEINMO, 2008, p. 136).

2.3 Narrativa analítica como instrumento de análise

A abordagem narrativa analítica seria um instrumento de análise capaz de proporcionar o diálogo agência-estrutura. Ela procura integrar elementos dedutivos e indutivos com base na observação do comportamento político e dos incentivos estruturais com os quais os indivíduos se deparam (THELEN, 1999).

Nas palavras de Margaret Levi, "[...] nossa versão de narrativa analítica é claramente inspirada pela teoria, especificamente pela teoria da escolha racional, e pela associação entre metodologias de análise histórica e estudos de caso aprofundados"[15] (2004, p. 204). A narrativa analítica parte do princípio de que a interação entre indivíduos se dá em meio a constrangimentos estruturais. É possível afirmar que escolha racional e análise histórica se complementam. De um lado, a narrativa possui a capacidade de ordenar, do ponto de vista temporal, a dinâmica e a sequência dos acontecimentos; do outro, a escolha racional oferece modelos ilustrativos dos efeitos da interação entre os atores, suas escolhas individuais e consequências.

A tentativa de explicação se desenvolve em nível micro, sem perder de vista elementos fundamentais localizados na esfera macro de

---

14 Livre tradução nossa do texto original em inglês: "The historical institutionalism does not accept that political science *must* be so narrow" (STEINMO, 2008, p. 136, grifo do autor).

15 Livre tradução nossa do texto original em inglês: "our version of analytic narrative is clearly informed by theory, specifically rational choice theory, and by the conjoined methodologies of historical analysis and in-depth case studies" (LEVI, 2004, p. 204).

análise: "O que narrativas analíticas escolha racional oferecem são explicações sobre como escolhas surgem em situações históricas complexas, como e porque determinadas escolhas são feitas, bem como suas consequências para os atores e arranjos institucionais"[16] (*ibidem*, p. 207). O termo *analítica* se refere, em grande medida, ao uso na escolha racional; *narrativa*, por sua vez, diz respeito ao detalhamento do contexto e do processo, sobretudo quanto à sequência e localização temporal dos acontecimentos.

Ainda segundo Levi, o primeiro passo analítico seria o de identificar os atores-chave, seus objetivos, preferências e regras que, efetivamente, influenciam o seu comportamento. "A narrativa das narrativas analíticas verifica os jogadores atuais e principais, seus objetivos e suas preferências, ao mesmo tempo em que lança luz sobre as efetivas regras do jogo, constrangimentos e incentivos"[17] (*ibidem*, p. 209). Isso significa identificar estratégias de interação produtoras de equilíbrios que, em certo tempo-espaço, constrangem e, em outro momento, incentivam determinadas ações.

O elemento narrativo remete o pesquisador à reconstrução do caminho percorrido pelo ator até o momento objeto da análise. Isso significa lançar mão, também, do que Mahoney e Snyder (1999) chamam de estratégia trajetória dependente. Por meio dela, podem ser estabelecidas conexões causais entre eventos localizados no passado e o momento observado, mediante investigação de sequências históricas (LEVI, 2004; THELEN, 1999; IMMERGUT, 1998; MAHONEY; SNYDER, 1999; PETERS, 1999). Nesse contexto, parte-se do princípio de que ações políticas criam estruturas cujos efeitos contribuem para a construção de trajetórias políticas subsequentes:

---

16 Livre tradução nossa do texto original em inglês: "What rational choice analytic narratives promise are explanatory accounts of how structures choices arise in complex historical situations, how and why certain choices are made, and their consequences for actors and institutional arrangements" (LEVI, 2004, p. 207).

17 Livre tradução nossa do texto original em inglês: "The narrative of analytic narratives establishes the actual and principal players, their goals, and their preferences while also illuminating the effective rules of the game, constraints, and incentives" (*ibidem*, p. 209).

> A estratégia trajetória-dependente também se concentra em processos cronologicamente intermediários que levam adiante o legado estrutural de conjunturas históricas e finalmente conecta momentos críticos do passado com mudanças de regime subsequentes. Esses processos intermediários constituem uma trajetória histórica, ou 'caminho', o qual situa as escolhas feitas pelos atores durante mudanças subseqüentes de regime num contexto de efeitos estruturais de longo prazo anteriores a momentos críticos[18] (MAHONEY; SNYDER, 1999, p. 16).

Mahoney e Snyder destacam aqueles que seriam os dois objetivos mais gerais dessa estratégia de síntese. O primeiro: dar conta da gênese histórica de estruturas e instituições que tenham, hipoteticamente, moldado trajetórias políticas subsequentes. O desafio é relacionar o evento em questão a fatores antecedentes que o tenham predeterminado. O segundo objetivo: explicar os efeitos das estruturas ao longo do tempo até o momento em análise. A interação entre agência e estrutura é localizada como um processo, a partir de uma narrativa histórica, através do tempo.

Para Levi (2004), recorrer à trajetória dependente é mais do que identificar constrangimentos e incentivos frutos de ações passadas. É, também, levar em conta a sequência em que os eventos ocorrem – algo relevante do ponto de vista causal: "[...] eventos num passado distante podem dar início a cadeias de causalidades que possuem consequências no presente"[19] (p. 214). Ao dedicar atenção à trajetória,

---

18 Livre tradução nossa do texto original em inglês: "The path-dependent strategy also focuses on temporally intermediate processes that carry forward the structural legacies of historical junctures and ultimately connect past critical junctures to subsequent regime change. These intermediate processes constitute an historical trajectory, or 'path', which situates the choices that actors make during subsequent regime transformations in the context of long term structural effects of prior critical junctures" (MAHONEY; SNYDER, 1999, p. 16).

19 Livre tradução nossa do texto original em inglês: "[...] events in the distant past can initiate particular chains of causation that have effects in the present" (LEVI, 2004, p. 214).

é possível, ainda, identificar em que medida houve um reforço de determinadas alternativas ao longo da história e de que maneira isso pode ter afetado as crenças dos jogadores. "Enquanto crenças são, indubitavelmente, afetadas pela experiência histórica, elas também são influenciadas por aquilo que os atores sabem a respeito dos outros jogadores no presente contexto"[20] (*ibidem*, p. 215). Levi lembra, ainda, que a estratégia trajetória dependente na narrativa analítica pressupõe levantar o ordenamento institucional em voga, a partir do qual poder e autoridade são distribuídos. Na prática, essa distribuição pode representar barreiras ou incentivo à mudança ou não de curso na trajetória.

Ryan (2004) se alinha à posição de Levi ao afirmar que não há tensão alguma entre explicação histórica e explicação racional – pelo contrário. A explicação racional forneceria à explicação histórica uma determinada lógica analítica da situação. Ao passo que uma boa narrativa histórica tornaria mais evidente, do início ao fim, a relação entre atores e as novas situações geradas a partir dessa interação. Em outras palavras: ela detalharia a rede causal na qual os indivíduos estão envolvidos. As duas abordagens não seriam, portanto, excludentes, mas complementares.

Ao se colocar como alternativa intermediária entre o Institucionalismo da Escolha Racional e o Institucionalismo Sociológico, o Institucionalismo Histórico interpreta o indivíduo como um ser social em busca da satisfação dos seus interesses individuais (STEIMO, 2008). Essa possibilidade de diálogo micro-macro se mostra efetiva a partir da narrativa analítica, a qual permite um intercâmbio entre conceitos básicos relativos a abordagens individualistas e fundamentos metodológicos referentes a enfoques caracteristicamente estruturais. Esta pesquisa compartilhou desse entendimento.

A presente pesquisa entendeu como relevante a investigação histórica de formação de um conjunto de opções viáveis e construção de

20 Livre tradução nossa do texto original em inglês: "While beliefs are certainly affected by historical experience, they also are affected by what actors know of the other players within the current context" (*ibidem*, p. 215)

ordem de preferências, bem como dos elementos contextuais potencialmente influentes e observáveis no ambiente em que o processo de tomada de decisão se desenvolve. Isso para o caso específico do processo de definição de regras para exploração da radiodifusão de sons e imagens digitais no Brasil.

Uma das formas possíveis de relacionar escolhas à ação instrumental é interpretar o comportamento do indivíduo no tempo e no espaço. O objetivo, com isso, é descobrir como as opções foram elencadas na ordem de preferência do ator analisado (ELSTER, 1994). Afinal de contas, é com base em suas preferências que o indivíduo hierarquiza as alternativas viáveis e escolhe entre as opções disponíveis. Mas, por fazer parte do que Shepsle e Bonchek (1997) chamam de mundo interior do indivíduo, essas preferências nem sempre são tão evidentes. Assim, ao se questionar sobre o *como* determinado indivíduo agiu de certa forma, é preciso investigar o processo de construção de suas preferências, observar, interpretar e intuir. Esse seria, de acordo com os autores, o ponto de partida do trabalho observacional do cientista político.

> Mas preferências, gostos e valores não são de todo comportamento racional. Complementando esse mundo interior há um ambiente externo no qual as pessoas se encontram. Esse ambiente é repleto de incertezas – sobre como as coisas funcionam, sobre as preferências dos outros, sobre eventos aleatórios sobre os quais os indivíduos não têm controle nem, às vezes, conhecimento. Esta incerteza nos interessa porque ela afeta o modo como as pessoas expressam suas preferências. Os indivíduos têm preferências, como já foi dito, e nós supomos que eles também dispõem de um repertório ou portfólio comportamental[21] (SHEPSLE; BONCHEK, 1997, p. 17-18).

21 Livre tradução nossa do texto original em inglês: "But preferences, tastes and values are not all there is rational behavior. Complementing this interior world is an *external environment* in which people find themselves. This environment is filled with uncertainty – about how things work, about the preferences of others, about random events over which individuals have neither control nor sometimes even knowledge. This uncertainty

O mundo exterior, isto é, o ambiente em que o indivíduo está inserido, apresenta-se, também, como importante fonte de informação na investigação do processo de formação e hierarquização de preferências. Propõe-se, portanto, um diálogo agência-estrutura, com o objetivo de se atribuir maior poder explicativo à investigação. Este é o caminho adotado pela presente análise.

O Institucionalismo Histórico representa um meio viável e coerente de se estabelecer um diálogo entre elementos situados ao nível macro e micro, de modo a superar o problema agência-estrutura. A narrativa analítica parece um instrumento eficaz para tal tarefa: a explicação racional forneceria à explicação histórica uma certa lógica analítica da situação, ao passo que uma boa narrativa histórica tornaria mais evidente, do início ao fim, a relação entre atores e as novas situações geradas a partir dessa interação. Torna-se possível detalhar a rede causal na qual os indivíduos estão envolvidos e, com isso, situar historicamente *formação de preferências*, *motivações* e a *motivação das motivações*, bem como relacioná-las às escolhas dos agentes, sob a ótica do comportamento instrumental.

---

is of interest to us because it affects the way people express their preferences. Individuals have preferences, as already stated, and we assume they have a behavioral repertoire or behavioral portfolio available as well" (SHEPSLE; BONCHEK, 1997, p. 17-18).

3

IDENTIFICANDO REGRAS, ATORES E INTERAÇÕES:
ANTECEDENTES HISTÓRICOS E TELEVISÃO NO BRASIL

Este capítulo pretende abordar aqueles que seriam os principais antecedentes históricos relativos ao desenvolvimento da radiodifusão de sons e imagens no Brasil, cujas consequências podem ser observadas quando do advento da discussão a respeito da TV digital brasileira. Objetiva-se, com isso, enfocar não só os aspectos formais, como leis, regras e normas relativas ao setor, mas também identificar atores, interesses e práticas informais presentes nesse contexto. A digitalização é compreendida aqui como uma das etapas do desenvolvimento técnico da radiodifusão e, por isso, teria herdado algumas características verificáveis historicamente nesse ambiente no qual se desenrolam os processos de interação entre atores, conflitos de interesses e adequações legais. Serão abordados fatos, práticas e regras, desde a aprovação do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) (BRASIL, 1962) até o início das discussões a respeito da digitalização da televisão no País, no início dos anos 1990 – passando pelo regime militar de 1964 e pela redemocratização[22].

3.1 Regras formais e informais: a relação entre governo e empresas de TV

Segundo tipologia dos modelos de exploração da radiodifusão prevista na literatura sobre o tema (ORTRIWANO, 1985; FREDERICO,

22 A Lei Geral das Telecomunicações – LGT –, aprovada em 1997, não será abordada nesta pesquisa, uma vez que a análise aqui empreendida se ocupa do processo de digitalização da TV aberta, o qual se encontra submetido às regras estabelecidas no CBT.

1982 *apud* PINTO, 1992), o caso brasileiro se enquadra em duas categorias. É *comercial*, pois possui com número predominante de empresas privadas e número delimitado de canais para serviços educativos; e é, também, *pluralista*, uma vez que emissoras estatais e privadas convivem entre si, sendo estas exploradas comercialmente. Os canais de rádio e TV são propriedade da União. Cabe às empresas privadas pleitear a concessão de explorá-las comercialmente, por meio das emissoras de televisão, assim conceituadas: "emissora de radiodifusão de televisão que transmite simultaneamente sinais de imagens e som destinados a serem livremente recebidos pelo público geral" (GIANSANTE, 2004, p. 87).

Percebe-se, a partir do enquadramento tipológico, uma relação formalmente prevista entre setor privado e Estado no que diz respeito à exploração de frequência de radiodifusão. Regras de utilização do serviço, além de práticas formais e informais nesse contexto, acabam por envolver ambas as esferas, ao mesmo tempo em que influenciaram e continuam a influenciar – direta ou indiretamente – a trajetória do desenvolvimento da televisão no País. Razão pela qual uma análise que se proponha ampla não deve negligenciar o ambiente em que escolhas dessa ordem foram e são realizadas:

> Da análise dos diferentes tipos de controle estatal sobre os serviços de comunicação de massa, verificamos que os sistemas de exploração da radiodifusão desenvolveram-se de diferentes formas, de acordo com as circunstâncias históricas, fatores linguísticos, políticos **e de acordo com os objetivos que lhe destinaram grupos de poder, procurando justificar as políticas de comunicação adotadas pelos países** (PINTO, 2002, p. 44, grifo nosso).

Ainda de acordo com Pinto, essas normas são redigidas de acordo com os objetivos de grupos que integram, sobretudo, o Poder Executivo. Dessa forma, para fins analíticos, esta pesquisa identifica o ator *Governo Federal* como o agente dotado de racionalidade estra-

tégica, a quem cabe a prerrogativa de desenhar os institutos que regulamentam a exploração do serviço de radiodifusão no País, diante das condições colocadas pelo ambiente em que o processo de tomada de decisão se desenrola.

O contexto oferece elementos substanciais para uma interpretação da formulação das normas que regulamentam a exploração da televisão no Brasil como instrumento capaz de pressionar desafetos e atrair novos aliados (SIMÕES; COSTA; KEHL, 1986; BORGES, 2009; GOULART, 2006). O caminho percorrido pelas políticas para o setor oferece elementos para esse tipo de análise: "O crescimento da televisão, a partir de 1950, pode ser atribuído ao favoritismo político, o qual concedia licenças para exploração de canais sem um plano preestabelecido" (MELO, 1975 *apud* MATTOS, 2002).

O CBT, Lei 4.117, sancionado em 27 de agosto de 1962, estabeleceu o primeiro grande conjunto de regras para radiodifusão e telecomunicações no Brasil, em substituição a decretos do início da década de 1930 que, até aquele momento, regulavam o setor – embora fossem mais especificamente voltados para o rádio. A ele, seguiram-se dois decretos: o que definiu o Regulamento Geral do CBT (Decreto nº 52.026/1963) e o que estabeleceu o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão (Decreto nº 52.795/1963). É o Regulamento Geral que traz, pela primeira vez, uma definição mais precisa – e, agora, num contexto em que a televisão começa a se destacar – do que vem a ser radiodifusão (BRASIL, 1963a):

> Art. 6º Para os efeitos deste regulamento, os termos que figuram a seguir têm os significados definidos após cada um deles:
> 26 – RADIODIFUSÃO – é o serviço de telecomunicações que permite a transmissão de sons (radiodifusão sonora) ou a transmissão de sons e imagens (televisão), destinado a ser direta e livremente recebida pelo público.

Pieranti (2007) destaca que o CBT refletia não só os interesses da influente bancada dos proprietários de veículos de comunicação,

como também era resultado de um entendimento entre militares e civis, após nove anos de negociação. Graças a esse entendimento, afirma o autor, o texto do CBT chegou às mãos do presidente João Goulart. Entretanto, não da forma como o Executivo esperava. Em razão disso, o presidente propôs 52 vetos à lei – parte deles questionava os critérios de concessão e de renovação de licenças.

Porém, o empresariado, cujo principal representante eram os Diários Associados (um império constituído por 40 jornais e revistas, 20 estações de rádio, uma dezena de emissoras de televisão, uma agência de notícias e uma de publicidade), organizou-se politicamente. O resultado foi a criação da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), fruto justamente da mobilização contra os vetos do presidente ao CBT. "Nesse momento, o empresariado de radiodifusão começa a despertar e parte para um trabalho de esclarecimento da sociedade, por meio de seus congressistas"[23].

Naquele momento, surgiu no cenário brasileiro da definição de políticas de comunicação um grupo de pressão formalmente organizado (uma vez que já atuavam de maneira informal), cuja atuação e influência se perpetuaram até o presente estágio de desenvolvimento do setor de radiodifusão no País. A participação desse grupo se mostrou decisiva desde a aprovação do CBT até o processo de digitalização da televisão, conforme será destacado adiante. Historicamente, observa-se a manifestação de preferências e a tentativa de institucionalização de interesses, a partir de estreita relação com o ator *Governo Federal*. Nesse sentido, esta pesquisa se refere a esse grupo ao longo da pesquisa como o ator *radiodifusores* – outro agente não governamental dotado de racionalidade estratégica.

Como forma de pressionar o governo, os congressistas da bancada da radiodifusão conseguiram reunir representantes de 213 empresas no Hotel Nacional, em Brasília, em encontro considerado histórico pela Abert. A movimentação da classe empresarial deu resultados:

---

23 Disponível no site da Abert: http://www.abert.org.br/novosite/abert/abert_historia.cfm. Acessado em: 23 de setembro de 2009.

"Graças à ação da Abert e da bancada da radiodifusão no Congresso Nacional, foram derrubados um a um, em votação histórica, todos os vetos do presidente João Goulart" (PIERANTI, 2007, p. 42). O resultado consolidou a presença do ator *radiodifusores* no contexto das negociações do setor no Brasil.

O Código apresenta uma série de imprecisões, sobretudo em dois aspectos: distribuição de concessões de emissoras de rádio e televisão e punições diante de eventuais infrações. Iniciativas nesse sentido seriam prerrogativa do Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel), cuja criação está prevista no CBT. O Contel absorveu atribuições antes relativas ao Ministério da Justiça e de Negócios Interiores e centralizou o poder de regular as telecomunicações no País. Conforme previsto no art. 15, o Conselho está diretamente subordinado ao Presidente da República. Não à toa, era prerrogativa do chefe do Executivo a "livre nomeação" do presidente do Conselho. A medida acabou por beneficiar o ator *radiodifusores*, que poderia centralizar sua pressão política sobre o Poder Executivo quando da nomeação do presidente do Contel ou quanto estivessem em pauta temas como distribuição de concessão ou punição a concessionários do serviço.

Em seu art. 33, a lei prevê regras para os serviços de telecomunicações não executados diretamente pela União, os quais "poderão ser explorados por concessão, autorização ou permissão, observadas as disposições da presente lei". Dentre essas disposições, está a que o prazo máximo de 15 anos para concessão no caso de televisão, "podendo ser renovado por períodos sucessivos e iguais se os concessionários houverem cumprido todas as obrigações legais e contratuais, mantido a mesma idoneidade técnica, financeira e moral, e atendido o interesse público". Não há no texto, porém, clareza quanto ao que se quer dizer com "interesse público" (sobre o debate para fins metodológicos a respeito conceituação de *Interesse Público* e *Serviço Público*, cf. SANTOS; SILVEIRA, 2007).

Além disso, há brecha para se ventilar a possibilidade de uma concessão vitalícia, uma vez que a renovação, aparentemente, pode se dar por tempo indeterminado, desde que respeitados cer-

tos critérios. O CBT estabelece, ainda, que a outorga da concessão é prerrogativa do presidente da República, depois de ouvido o Conselho (art. 34). Isso significa que o Contel pode, no máximo, opinar a respeito de um pedido de outorga ou renovação de concessão – o poder decisório do Conselho está restrito, apenas, à radiodifusão de caráter local. A palavra final, portanto, é do chefe do Executivo.

Concessões e autorizações de emissoras que já estavam em funcionamento antes da promulgação do Código foram automaticamente renovadas pelos novos prazos, independentemente do tempo restante para o vencimento (guarde-se essa informação: coincidência ou não, debate quanto à renovação automática institucionalizada de concessão também veio à tona quando da digitalização da TV). A norma preservava os interesses do ator *radiodifusores* por, pelo menos, mais dez anos: "A partir dessa decisão, o poder concedente teria mais dez anos para se organizar e renovar criteriosamente as concessões e permissões" (DALL'ANTONIA, 2005, p. 11).

Mas não foi o que aconteceu. Em 1972, mais uma vez, as concessões foram renovadas de modo automático, sem qualquer avaliação por parte do Estado, por meio da Lei 5.785, a qual só foi regulamentada onze anos depois. Somente em 1983, com a Lei 88.066, foram previstas legalmente obrigações, por parte dos concessionários, como pré-requisito à renovação das concessões. Exigências dessa natureza não estavam previstas no CBT.

É possível afirmar que a característica mais explícita do Código Brasileiro de Telecomunicações é a concentração de poder nas mãos do executivo (PIEARANTI, 2007; MATTOS, 2002; HERZ, 1987). Daniel Hertz (1987, p. 211) chega a afirmar que o CBT se tratou de um AI-5 da radiodifusão brasileira. Nas palavras do comunicólogo e historiador Sérgio Augusto Soares Mattos (2002, p. 86): "O Código inovou na conceituação jurídica das concessões de rádio e televisão, mas pecou em continuar atribuindo ao executivo o poder de julgar e decidir, unilateralmente, a aplicabilidade de sanções ou a renovação de concessões".

Gisela Ortriwano (*apud* PINTO, 1992, p. 53) ressalta que a prerrogativa quanto à concessão concentrada no Poder Executivo é uma prática com raízes históricas que, naquele momento, passava a englobar, também, a televisão:

> No Brasil, desde o advento da radiodifusão, em 1922, todas as constituições foram unânimes em afirmar a competência da União para explorar os serviços de radiodifusão, diretamente ou mediante concessão, a prazo fixo e com direito à rescisão pelo poder competente, não havendo qualquer interferência dos poderes Legislativo ou Judiciário nesse processo de concessão. A decisão é uma prerrogativa exclusiva do Poder Executivo, por meio do Presidente da República.

Ao comentar criticamente o CBT, Daniel Herz (1987) ressalta seu caráter ambíguo e maleável, além de destacar o que chama de carência de princípios. Para ele, o instituto prende-se quase que exclusivamente a questões técnicas e a atribuições de competência, sem dedicar atenção a princípios abrangentes que deveriam orientar as normas, suas aplicações e práticas sociais. Por isso, o Código não refletiria uma política de radiodifusão. Ambiguidades e indefinições conceituais quanto à redação das regras para exploração do serviço de radiodifusão não teriam ocorrido por acaso. Flexíveis, as normas previstas formalmente abririam espaço para as mais diversas interpretações e, dessa forma, poderiam ser facilmente adaptadas ao direcionamento que melhor refletisse interesses governamentais.

A bancada dos radiodifusores, já observável quando da produção do CBT, ganhou corpo com o passar dos anos por meio da distribuição de concessões a parlamentares (HERZ, 1987; PIERANTI, 2007). Insere-se, nessa arena, o ator *parlamento*, identificado como outro agente dotado de racionalidade estratégica. As supostas brechas identificadas nos dispositivos legais, portanto, refletiriam, também, interesses daqueles que os redigiram. Daí Herz afirmar que, em vez de regulamentar, a legislação serviu e continuou a servir como

instrumento legitimador de interesses políticos: "Enfim, o Código Brasileiro de Telecomunicações é um mero instrumento usado pelo governo para legitimar suas políticas de radiodifusão" (1987, p. 211).

Em 1963, entram em vigor as regras previstas no decreto 52.795, o qual regulamenta os serviços de radiodifusão no Brasil. O documento define, em seu art. 5, o que vem a ser autorização, concessão e permissão (BRASIL, 1963b)[24]. Percebe-se que as distinções conceituais entre concessão e permissão são mínimas. A permissão para exploração por um período de 10 anos pode ser considerada uma modalidade de concessão e, por isso, a ela deveriam ser aplicadas as regras relativas às concessões (PINTO, 1992). Distinguem-se entre si, substancialmente, pelo fato da primeira definição se referir à abrangência nacional; ao passo que a segunda, à abrangência local.

3.2 Regime militar e política de comunicação: as regras a serviço do Estado

Em 1964, com o golpe militar, inicia-se o período de mais poderosa influência política sobre o desenvolvimento da televisão brasileira (MATTOS, 1992). A televisão refletia não só interesses econômicos do regime militar, mas – sobretudo – políticos (PIERANTI, 2007). Vargas, Jânio Quadros e João Goulart tiveram problemas com os meios de comunicação impressos (SODRÉ, 1990). Mas, com o advento da televisão, a história se mostrava bem diferente. Afinal de contas, ao contrário do que ocorre em relação aos veículos impressos, como jornais ou revistas, é exclusiva do Estado a prerrogativa de conceder

24 Tais conceitos merecem destaque para efeitos da sua utilização ao longo desta pesquisa. São eles:

1) Autorização – É o ato pelo qual o Poder Público competente concede ou permite a pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, a faculdade de executar e explorar, em seu nome ou por conta própria, serviços de telecomunicações, durante um determinado prazo.

[...]

3) Concessão – É a autorização outorgada pelo poder competente a entidades executoras de serviços de radiodifusão sonora de caráter nacional ou regional e de televisão.

[...]

21) Permissão – É a autorização outorgada pelo poder competente a entidades par a execução de serviço de radiodifusão de caráter local (BRASIL, 1963b).

a exploração do espectro eletromagnético por parte do setor privado: "As concessões constituem mais uma fonte de poder de cooptação ou de clientelismo do Estado: tendem a ser beneficiados apenas os grupos alinhados com as posições governamentais" (*ibidem*, p. 133).

O governo exerceu influência direta no estabelecimento de leis e regulamentações que permitiam a interferência oficial no setor, ao mesmo tempo em que reduzia a ingerência privada (MATTOS, 1992). A expansão do sistema de comunicação sobre o território nacional, com a implantação das linhas de microondas, atendia ao objetivo do governo. As redes de televisão que pretendessem usufruir dessa tecnologia e também ampliar seus negócios deveriam, necessariamente, alinhar-se ao projeto político em vigor. Percebe-se, nesse momento, um movimento agressivo de cooptação do empresariado, por meio do poder da barganha técnica governamental, capaz de proporcionar a infra-estrutura necessária à ampliação das transmissões em todo o país.

A influência do Estado abarcou, ainda, o financiamento dos meios de comunicação de massa, uma vez que se vivia o controle estatal dos bancos, dirigidos ou supervisionados diretamente pelo governo. A concessão de licenças para importação de materiais e equipamentos também era seletiva, favorável àquelas empresas de comunicação simpáticas ao regime: "Aqueles que conservam boa relação com o governo sempre foram e continuam sendo beneficiados com empréstimos, subsídios, isenção de impostos e publicidade oficial" (MATTOS, 2002, p. 91).

A concessão de licenças para exploração de serviço de televisão também obedecia ao critério do alinhamento, conforme destaca o autor: "De 1964 a 1968, a concessão de licenças para exploração de frequências reforçou o controle exercido pelo Estado, pelo simples fato de que tais permissões só eram concedidas a grupos que originalmente apoiaram as ações adotadas pelo regime" (MATTOS, 2002 *apud* MATTOS, 1996).

O Decreto-lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967, promoveu uma série de modificações nos critérios do CBT que tratavam da concessão e cassação de licenças, o que evidenciou o reforço no controle

político do Estado sobre o comportamento das empresas. Destaque-se a explícita prerrogativa do presidente da República de permitir ou não o funcionamento de empresa de radiodifusão. Não à toa, Lopes (2000) afirma que a legislação do setor (CBT, Decreto nº 52.795/1963 e Decreto-lei nº 236/1967) oscila entre o autoritarismo descarado e paternalismo arcaico. De acordo com a autora, o Decreto-lei nº 236/1967 estabelece "pálidas" tentativas de proibir a concentração de concessão nas mãos de um número reduzido de empresários. Some-se a isso o fato da não observação de regras relativas a contratos de retransmissão por emissoras afiliadas, conceituada como "estação geradora local ou retransmissora que recebe uma programação básica de uma cabeça de rede e retransmite-a para recepção pelo público em geral, em determinada localidade" (GIANSANTE, 2004, p. 87).

Um capítulo da história da radiodifusão brasileira demonstra a interferência deliberada e seletiva do ator *Governo Federal* quanto à aplicabilidade dos institutos relativos à radiodifusão de sons e imagens no País. No início da década de 1960, a TV Globo assinou dois contratos com o grupo empresarial norte-americano Time-Life (HERZ, 1987; PIERANTI, 2007; MATTOS, 2002). Um referente à participação de 45% nos lucros da empresa brasileira e o outro relativo a suporte técnico. Entretanto, além de infringir dispositivos constitucionais e o CBT, a parceria teria sido firmada sem o conhecimento das autoridades nacionais.

Em 1965 o Contel foi informado sobre a irregularidade, o que deu origem à instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) na Câmara dos Deputados no ano seguinte. O relator, deputado Djalma Marinho, considerou ilegais os contratos e sugeriu a punição da TV Globo por parte do Poder Executivo. Finalmente, os contratos foram rescindidos. Àquela altura, no entanto, a programação da TV já estava no ar, assentada em aparelhagem de ponta, o que diferenciava sobremaneira a empresa das demais concorrentes.

Posteriormente, o Decreto nº 236 de 1967, em seu artigo art. 8 estabeleceu, oficialmente, a seletividade quanto à avaliação de contratos dessa natureza. Qualquer contrato entre empresa de radiodi-

fusão nacional e organização estrangeira dependeria de prévia aprovação do Contel. O interesse do ator *radiodifusores*, antes impedido de se concretizar formalmente, estava institucionalizado pelo Decreto nº 236/1967. E essa avaliação do Contel se dava de forma seletiva, a depender do alinhamento do grupo solicitante:

> Burlado por artifícios legais ou simplesmente desconsiderado, o Decreto 236 apenas aumentou o monturo de diplomas legais que não conseguiram frear o desenvolvimento 'de fato' de uma política de radiodifusão que, por sua vez, correspondia ao 'modelo' que os empresários iam adotando (HERZ, 1987, p. 219).

De acordo com João Calmon, presidente da Abert à época, o contrato Time-Life tornou a TV Globo a emissora mais rica do Brasil, o que leva Mattos (2002, p. 116) a afirmar: "Sem dúvidas, o governo foi a mais importante força motriz por trás do desenvolvimento da indústria televisiva brasileira, especialmente da TV Globo (criada depois do golpe de 64)".

Em movimento inverso, a TV Excelsior, iniciou, com o regime militar, um processo de decadência que culminou com seu fechamento, em 1970. Ao contrário da Globo, havia certa divergência explícita entre a emissora da família Wallace Simonsen e os ideais do regime militar. À época, ela apresentava a programação de maior audiência da televisão brasileira, pioneira na telenovela diária e inovadora no telejornalismo – modelo imitado por aquela que viria a lhe suceder na preferência dos telespectadores (SIMÕES; COSTA; KEHL, 1986). Por questões políticas, entretanto, a TV Excelsior foi perseguida e, posteriormente, fechada pelos militares (OLIVEIRA, 2002). O governo argumentou problemas de ordem financeira para justificar a não renovação da concessão.

Para se tornar proprietário de uma emissora de televisão não bastava preencher os requisitos previstos no CBT e dispor de grande capacidade de investimento. Era preciso "[...] afinidade com o gover-

no, visto que as concessões dependiam única e exclusivamente da anuência do Poder Executivo" (PIERANTI, 2007, p. 67). A falência de emissoras durante o regime militar abriu espaço no espectro eletromagnético para novos grupos – o que significava, também, espaço de barganha governamental.

3.3 Redes de TV: radiodifusores se fortalecem

Estudos costumam relacionar a política brasileira de radiodifusão à implementação de interesses de empresários do setor, especialmente ao desenvolvimento da Rede Globo, cuja concessão foi outorgada na década de 1950 (HERZ, 1987; MATTOS, 2002; PIERANTI, 2007). As regras estabelecidas tratariam de legalizar e legitimar, por exemplo, o modelo de televisão favorável à concentração de mídia em pequenos grupos.

Na gestão do general Figueiredo, esse objetivo foi explicitado oficialmente no documento "Diretrizes da Comunicação", com um movimento declarado de estímulo à formação de redes nacionais de televisão (HERZ, 1987). O presidente Figueiredo reconheceu, ainda, a importância da parceria entre a iniciativa privada e o Estado, no que diz respeito à consolidação das redes nacionais, possível apenas em virtude do investimento em infra-estrutura realizado durante o regime militar. As chamadas cabeças de rede são assim conceituadas: "estação geradora ou geradora local que distribui uma programação básica para outras estações geradoras, geradoras locais ou retransmissoras pertencentes à mesma rede de televisão" (GIANSANTE *et al.*, 2004, p. 87).

Nesse contexto, os militares encontraram na TV Globo uma grande parceira: "A emissora logo passaria a ter afiliadas em outros estados do país, formando uma rede com o aumento de concessões a empresas de radiodifusão outorgadas pelo governo federal" (PIERANTI, 2007, p. 69). Em 1973, eram seis emissoras, entre geradoras e afiliadas; no ano seguinte, eram 13; em 1982, 47 – o suficiente para abranger 3.505 municípios do País, dos 4.063 existentes naquele momento; no início da década de 1980, a programação da Rede Globo abrangia 86,26% do território nacional (LIMA, 2005). Uma política

de incentivo à concessão seletiva de outorgas acompanhada da formação de redes de televisão representou, portanto, um incentivo à concentração de propriedade no setor.

Daniel Herz (1987) sugere uma espécie de cadeia causal para explicar a interação *radiodifusores* e *Governo Federal*: interesses de determinada parcela do setor privado negociam certo formato para a política de radiodifusão com o governo; o governo regulamenta regras de exploração desse serviço de modo a atender aos objetivos empresariais; o empresariado, por sua vez, retribui, com a divulgação de ideais e notícias convenientes àquele governo.

Ainda durante o regime militar, o modelo de redes foi reforçado por três concessões – o espólio da Tupi (Diários Associados) havia sido embargado como forma de ressarcimento das dívidas com a Previdência Social. João Jorge Saad, então dono da Rádio Bandeirantes, recebeu uma concessão em 1967 e colocou no ar a TV Bandeirantes; Silvio Santos criou a TVS e, em 1981, adquiriu o espólio da Rede Tupi, a partir do qual estruturou o Sistema Brasileiro de Televisão (SBT); o espólio também favoreceu Adolfo Bloch, então dono de uma editora de revista, que fundou a Rede Manchete.

Destaque-se: "Nenhum dos três empresários era tido como crítico contumaz dos governos militares" (PIERANTI, 2007, p. 69). Perderam a disputa Henry Maksoud, o Grupo Abril e o Grupo Jornal do Brasil: "Na oportunidade, o governo não escondeu sua preferência por empresários 'mais confiáveis e amistosos'" (MATTOS, 2002, p. 115). Daniel Herz é mais incisivo: "A criação de novas redes no País segue a política informal, que se desenvolve por cima da legislação. A formação dessas novas redes serve para aquinhoar com mais vantagens os principais grupos econômicos de comunicação do Brasil" (1987, p. 224).

Entre 1975 e 1985, o conceito de rede se solidifica e o ator *radiodifusores* ganha outra dimensão daquela verificada quando da aprovação do CBT, à época dos Diários Associados. Após o regime militar, verifica-se a presença preponderante das redes de televisão e de suas afiliadas. No contexto de digitalização da TV no Brasil, o ator *radio-*

difusores é representado pelas redes listadas a seguir. Elas compõem o grupo das principais emissoras de TV aberta do País:

Tabela 1: principais redes de TV do País

Redes	**Propriedades**	**Geradoras**	**Geradoras + retransmissoras**
Globo	Família Marinho	121	121
Sistema Brasileiro de Televisão (SBT)	Família Abravanel	91	107
Rede Record de Televisão	Bispo Edir Macedo	76	98
Bandeirantes	Família Saad	43	79
Rede TV!	Amílcare Dalevo Jr.	41	Não disponível
Central Nacional de Televisão (CNT)	Família Martinez	4	Não disponível
TV Gazeta de São Paulo	Fundação Cásper Líbero	1	27
Music Television (MTV)	Família Civita	9	55
Educativa	Governos federal e estaduais, universidades e fundações	20	-
Total		406	-

Fonte: BOLAÑO; BRITTOS, 2007, p. 217, *apud* MÍDIA DADOS, 2006.

A estação geradora produz o conteúdo transmitido em seus próprios estúdios – isso é o que a diferencia das estações retransmissoras de televisão, formalizadas por meio do Decreto 3.965/2001 (GIANSANTE, 2004). A tabela abaixo ilustra a distribuição geográfica da presença das principais redes no País:

Tabela 2: distribuição geográfica das principais redes de TV do País

	Municípios (Total no Brasil: 5.564)		**Domicílios com TV (Total no Brasil: 48.000)**	
Emissoras	**Número absoluto**	**Percentual**	**Número absoluto**	**Percentual**
Globo	5.470	98,3	47.616	99,2
SBT	4.866	87,5	46.608	97,1
Bandeirantes	3.202	57,5	41.328	86,1
Record	3.920	70,5	42.816	89,2
Rede TV!	3.477	62,5	38.736	80,7
CNT	237	4,3	16.848	35,1
Gazeta	257	4,6	11.280	23,5

Fonte: BOLAÑO; BRITTOS, 2007, p. 218, *apud* MÍDIA DADOS, 2006.

3.4 Avanços tecnológicos; inércia institucional

O Decreto-Lei número 200, de 1967, criou o Ministério das Comunicações (Minicom). Um ano depois, o ministro Carlos Furtado de Simas (março de 1967 a outubro de 1969) nomeou um grupo de trabalho (GT) para tratar da revisão da legislação. Os avanços tecnológicos e modernização do capital sugeriam reformulações no arcabouço legal da radiodifusão brasileira. O objetivo era elaborar o que seria um anteprojeto do novo Código Brasileiro de Telecomunicações.

O trabalho teve continuidade nas gestões de Higyno Corsetti (outubro de 1969 a março de 1974) e de Euclides Quandt de Oliveira (março de 1974 a março de 1979). Ao longo desse período, foram elaboradas pelo menos dez versões, "refletindo principalmente o particularismo dos interesses que patrocinavam o 'revisionismo' liberalizante" (HERZ, 1997, p. 5). As discussões sobre propostas de mudanças se restringiram ao diálogo entre o Minicom e Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert) – ao largo, portanto, de manifestações de universidades e entidades associativas (HERZ, 1987, p. 220).

Em 1975, o anteprojeto elaborado pelo GT foi concluído e encaminhado à Presidência da República. Quatro anos depois, ainda sem qualquer definição por parte do Poder Executivo, sua décima-primeira versão vazou, o que forçou, pela primeira vez, um debate público sobre a questão. Após destrinchar as motivações das regras estipuladas em nove versões, produzidas entre 1974 e 1979, Daniel Herz chega à seguinte conclusão: "Analisado como um todo, o anteprojeto do Código estimula a concentração da propriedade, do capital e da tecnologia. (...) O anteprojeto do Código exprime os interesses das grandes empresas e muito especialmente da Rede Globo" (p. 1987, 223).

As discussões continuaram, entretanto um novo Código Brasileiro de Telecomunicações não saiu do papel:

> É que os conflitos surgidos em torno da nova legislação mostraram que era melhor – para os setores monopolistas que detêm o Poder – adaptar a interpretação da legislação vigente aos fatos, que criar um amplo debate que poderia ameaçar os privilégios e benefícios conquistados pelas grandes empresas privadas (HERZ, 1987, p. 219).

Vale lembrar que, no fim da década de 1970 e início da década de 1980, vivia-se a inserção de novas tecnologias de transmissão de som e imagem. Era a época das tentativas de implantação, por exemplo, de serviços via satélite, de teletexto, videotexto, cabodifusão, TV por assinatura. Esse contexto de renovação e experimentação tecnológica geraria certa insegurança quanto ao futuro da comunicação no País. O momento não seria conveniente, portanto, para se discutir modificações na legislação do setor de radiodifusão: "A velha legislação parecia ser mantida para garantir que os novos privilégios continuem atendendo aos interesses dos 'velhos' beneficiários" (HERZ, 1987, p. 225).

Mesmo quando da promulgação da Lei Geral das Telecomunicações, em 1997, a regulamentação quanto aos serviços de radiodifusão manteve-se em seu estado de inércia legal. Naquele momento, duran-

te a gestão FHC, rompia-se a unidade prevista pelo Código Brasileiro de Telecomunicações: telecomunicações e radiodifusão estavam submetidas a legislações distintas. No que diz respeito à primeira, o País viu um acelerado processo de regulamentação, baseado na privatização do setor e na criação da Agência Nacional de Telecomunicações, a Anatel. Já quanto à radiodifusão manteve-se intacta, ainda regulada pelo CBT: "[...] todas as vezes em que se discute a necessidade de regulamentação das comunicações, os empresários do setor se defendem com o argumento de restrições à liberdade de expressão, de censura dos meios, recusando a discussão" (SOARES, 2006, p. 125).

No entanto, haveria outras motivações por traz dessa espécie de omissão legislativa – ou seja, haveria *motivações da motivação*: "Essa omissão se explica pelo objetivo de governantes de ganhar a simpatia dos empresários do setor. Em nada serve aos interesses sociais" (LOPES, 2000, p. 116). Para a autora, os dispositivos legais relativos ao setor de radiodifusão representariam uma espécie de armadura institucional que acaba por proteger os interesses do empresariado.

Redemocratização e interação entre atores

O plano de desenvolvimento elaborado pelos militares deu origem a uma moderna infra-estrutura capaz de proporcionar não só a solidez da radiodifusão nas grandes cidades, como capilaridade no interior do País. Com o início do período de redemocratização, porém, as Forças Armadas precisavam sair de cena. Coube a grupos de empresários e/ou à elite política herdar os benefícios dessa estrutura, numa relação de patronagem:

> As emissoras de rádio e de televisão tornar-se-iam poderosas moedas de barganha política, sempre com interesses ligados a oligarquias regionais. Enxurradas de concessões se tornaram constantes, firmando-se inequivocamente como política de Estado (PIERANTI, 2007, p. 73).

Esse direcionamento governamental teve como consequência o fortalecimento das oligarquias regionais, com o chamado "coro-

nelismo eletrônico" (SANTOS; CAPARELLI, 2005; SANTOS, 2006). Vale lembrar que, até a promulgação da Constituição de 1988, a concessão de frequências era prerrogativa exclusiva do Poder Executivo, feita, no mais das vezes, com base em regras pouco transparentes. Ao Minicom cabia a tarefa de outorgar permissão para execução de serviços de radiodifusão local, conforme conceito e atribuições previstas no Decreto nº 88.067/1983. Além disso, a pasta já englobava a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). Não por acaso, tratava-se de um ministério extremamente cobiçado pelos mais diversos grupos políticos:

> O poder político do ministério é grande entre os próprios políticos: ao mesmo tempo que desempenha papel importante no que se refere aos meios de comunicação de massa, dispõe de cargos comissionados para distribuição aos aliados, incluindo aqueles existentes em uma empresa com grande capilaridade e presente no dia-a-dia de toda a sociedade (PIERANTI, 2007, p. 76).

Em 1985, com a eleição de Tancredo Neves pelo Colégio Eleitoral, iniciaram-se as disputas pelo controle do Ministério das Comunicações. Parlamentares do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) indicaram o jornalista e deputado Freitas Nobre para o cargo de ministro (HERZ, 1987; PIERANTI, 2007). Nobre foi presidente do Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Estado de S. Paulo por três mandatos e da Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj). A militância sindical o levou a se dedicar à carreira política pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), a qual foi interrompida pelo regime militar de 1964 e, posteriormente, pelo exílio na França. Em Paris, dedicou-se à academia e a pesquisas em direito da comunicação, já que era também um jurista conceituado. Nos anos 1970, ele retornou à política pelo partido que congregava os oposicionistas, o

Movimento Democrático Brasileiro (MDB)[25]. Elegeu-se vereador e, depois, deputado federal por São Paulo, chegando a vice-presidente da Câmara dos Deputados e a líder da oposição. Freitas Nobre exerceu, ainda, papel de destaque no processo de redemocratização como um dos principais colaboradores de Tancredo Neves.

O concorrente de Freitas Nobre ao posto de ministro das Comunicações era Antônio Carlos Magalhães (ACM), que também havia trabalhado pela eleição de Tancredo Neves – e esse era seu ponto mais forte na disputa, conforme será relatado adiante. Porém, ACM apresentava histórico bem diferente se comparado ao de Freitas Nobre. Integrante da União Democrática Nacional (UDN), o político baiano foi eleito pela primeira vez em 1954, como deputado estadual pela Bahia; quatro anos depois, chegou a deputado federal, também pela UDN, mandato para a qual foi reeleito em 1962; em seguida, participou das articulações que resultou na deposição do presidente João Goulart; em 1965, com o bipartidarismo, fez a opção pela Arena; ao longo dos governos ditatoriais de Castelo Branco, Médici e Geisel, desempenhou as funções de prefeito de Salvador, governador da Bahia e presidente da Eletrobrás (Centrais Elétricas Brasileira). Era, então, um político identificado com os setores mais conservadores daquele momento.

À época, o MDB dispunha de uma comissão para discutir mudanças na política regulatória das comunicações no País, formada por parlamentares ligados ao setor sindical, como a deputada Cristina Tavares. A notícia de que ACM poderia ser o escolhido por Tancredo não agradou o grupo, que procurou Tancredo, conforme descreve Brasil (2005b):

> Em 6 de março de 85, Tancredo Neves recebeu uma comissão representativa (senador Severo Gomes, deputados Cristina Tavares e Odilon Salmória, todos do PMDB) de setores

25 Informações do Portal Do Jornalismo Brasileiro (Universidade de São Paulo). Disponível em: <http://www.eca.usp.br/pjbr/arquivos/dic_f3.htm>. Acesso em: 16 set. 2009.

> progressistas que lhe entregou um documento com as propostas de mudança na política de comunicação. Os dois deputados pareciam estar especialmente preocupados com a indicação de Antonio Carlos Magalhães para ministro das Comunicações e com a possibilidade da manutenção de Rômulo Villar Furtado na secretaria geral do ministério. Tancredo foi evasivo: "ACM será ministro, mas não necessariamente das comunicações".

A comissão considerava Rômulo Villar Furtado como um representante dos interesses da TV Globo no governo. Ele integrava a equipe do Ministério desde 1974 na função de secretário-geral e coordenou mudanças importantes na regulação do setor, como o projeto de reforma do CBT. Diante da polarização, Roberto Marinho teria exigido que o ministro poderia até não ser ACM, desde que Furtado permanecesse na secretaria geral (*Ibidem*). Naquele momento, a comissão entregou a Tancredo um documento em defesa da nomeação de Freitas Nobre, assinado por 180 parlamentares (CASTRO, 2005 *apud* PIERANTI, 2007; BRASIL, 2005). Nesse contexto de negociação, vale lembrar um detalhe substancial: a defesa, realizada por Antônio Carlos Magalhães, da eleição de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral. ACM apoiava a candidatura de Mário Andreazza à sucessão do presidente João Figueiredo. No entanto, em 1984, após a derrota de Andreazza na convenção do Partido Democrático Social (PDS) para Paulo Maluf, ACM se transformou em aliado da candidatura de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral em 15 de janeiro de 1985.

O posicionamento de ACM levou governistas a considerá-lo um traidor, como o fez o então ministro da Aeronáutica Délio Jardim de Matos (DIMENSTEIN *et al*., 1985). Mais tarde, o apoio de Antônio Carlos Magalhães se mostrou decisivo na eleição de Tancredo, um opositor – ainda que moderado – do regime militar. Tancredo estava, portanto, em débito com o ex-governador da Bahia. Resultado: ACM foi o escolhido para o cargo, no qual permaneceu por cinco anos (1985-1990), com Rômulo Furtado ao seu lado na função de secre-

tário geral, também até 1990, conforme teria exigido Roberto Marinho. Pieranti conta que uma das primeiras medidas do novo ministro das Comunicações foi anunciar a suspensão de 144 concessões conferidas ainda na gestão do general Figueiredo. Entretanto, no segundo semestre de 1985, os processos antes suspensos foram retomados aos poucos e as licenças, gradativamente liberadas. Com essa estratégia, ACM atribuía para si o poder de conceder ou não licenças que já estavam garantidas ainda à época do governo anterior. Tratava-se de moeda de troca política, utilizada pelo governo para angariar apoio, sobretudo em momentos de crise ou quando da necessidade de se aprovar projetos no Congresso.

Ao adotar a distribuição de concessões como política de Estado, o ministério dava uma demonstração de que pouco havia mudado em comparação ao período do regime militar (PIERANTI, 2007). Prática constatada, inclusive, durante a Assembléia Nacional Constituinte, quando 26,1% dos congressistas eram concessionários de emissoras de rádio e/ou televisão (MOTTER, 1994 *apud* LIMA, 2004). O governo Sarney, até a promulgação da Constituição de 1988, determinou 1.028 concessões, ou seja, 30,9% de todas as concessões conferidas no País até o início do governo Fernando Collor; 91 constituintes, que representavam 16,3% dos que participaram da Assembléia, foram agraciados, direta ou indiretamente, com o benefício da concessão, sem falar no próprio secretário-geral do Minicom, Rômulo Furtado, o então ministro das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães, e o presidente da República à época, José Sarney (GOMES, 2001; MOTTER, 1994 *apud* PIERANTI, 2007). Dos 91 parlamentares que receberam concessões, 84 (92,3%) votaram a favor do presidencialismo como sistema de governo e 82 (90,1%) a favor do mandato de cinco anos para presidente da República. Outro dado relevante: dos 129 deputados federais proprietários de emissoras entre 1987 e 1990, 52% conseguiram se reeleger (*ibidem*).

Outra bandeira da deputada Cristina Tavares (PMDB-PE) às vésperas da promulgação da nova Constituição – além da nomeação de Freitas Nobre para o Minicom – era a instituição do Conselho de

Comunicação Social (CCS). Segundo proposta da deputada à época da Assembléia Nacional Constituinte, o CCS deveria ser constituído por representantes da sociedade civil, do setor empresarial, do Executivo e do Legislativo. O Conselho teria como atribuição elaborar políticas de comunicação e controlar outorgas. No entanto, o CCS foi aprovado como um órgão auxiliar do Congresso Nacional, com reduzido poder de influência. Além disso, só foi instituído em 1991, pela Lei 8.389, e instalado em 2002. "Em seus dois primeiros anos de existência, formaram-se comissões para estudar tecnologia digital, concentração da mídia brasileira, qualidade da programação, radiodifusão comunitária e TV por assinatura, sem nunca exercerem papel deliberativo" (PIERANTI, 2007, p. 82).

Além de ter sua atuação limitada, o Conselho é acusado de representar interesses dos atores *radiodifusores* e *parlamento*. Em 2004, o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) acusou de desequilibrada a composição do CCS para o biênio 2005-2007. De acordo com a entidade, a decisão da escolha dos nomes se concentrou nas mãos da Presidência da Câmara e do Senado, além de ter sido realizada de forma açodada, como mais um item na pauta do Congresso, sem o debate que a matéria deveria receber (FALTOU equilíbrio..., 2005). A limitação do poder de influência é marca do CCS até hoje. O ano de 2007 chegou ao fim, por exemplo, sem que fosse realizada uma única reunião. Aquele marcou, também, o fim do mandato dos eleitos em 2005. Os 13 eleitos e os 13 suplentes deveriam ter sido nomeados pelo presidente do Congresso Nacional, o que não ocorreu. Resultado: o Conselho está esvaziado, com suas atividades paralisadas.

3.5 Novas regras, velhas práticas: a simbiose entre *parlamento* e *radiodifusores*

Embora omissa em certos aspectos, a nova ordem jurídica instituída no País a partir da Constituição Federal de 1988 representou um avanço significativo no que diz respeito à política de comunicação no País (PIERANTI, 2007; PINTO, 1992; MATTOS, 2002). A começar pelo fato de apresentar – pela primeira vez na história

das constituições brasileiras – um capítulo especificamente dedicado à comunicação social.

A partir de 1988, o poder antes concentrado no Executivo no que diz respeito à outorga ou renovação de concessão foi compartilhado com o Legislativo. O Congresso Nacional era quem deveria dar a palavra final, sendo necessário o quórum mínimo de dois quintos dos parlamentares em caso de não aprovação da outorga ou da renovação. Outro ponto de destaque: antes da Constituição de 1988, o cancelamento da concessão ou permissão era atribuição exclusiva do Executivo. Depois da nova Carta, a regra mudou e o cancelamento da outorga passou a depender de decisão judicial.

Diante das regras de diluição de poder, seria possível supor o fim da barganha política envolvendo a concessão descabida de canais de televisão. Em pesquisa no início dos anos 1990, Pinto (1992, p. 81) chega a decretar o fim dessa prática "[...] do Poder Executivo que premiava seus correligionários com outorgas, visando única e exclusivamente ao interesse político [...]". Acreditava-se que o ciclo histórico de uso de concessões como moeda política teria terminado. Mas não foi o que ocorreu (LIMA, 2004).

Quando das negociações para aprovação da emenda da reeleição, durante gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, o governo teria se aproveitado do Decreto nº 81.600, de 1978, para distribuir retransmissoras de televisão, as chamadas RTVs, sem consulta ao Congresso Nacional (COSTA; BRENER, 1997 *apud* PIERANTI, 1997; SOARES, 2006). Segundo Costa e Brener, foram distribuídas 1.848 retransmissoras de televisão a empresas, entidades ligadas a igrejas, fundações educativas ou entidades controladas por 87 políticos. Desse total, 19 deputados e seis senadores votaram a favor da reeleição. Foram beneficiados, ainda, dois governadores, 11 deputados estaduais, sete prefeitos, oito ex-deputados federais, três ex-governadores, oito ex-prefeitos e mais outros 23 políticos.

Lima (2004) conta, ainda, que em 2000, o presidente Fernando Henrique Cardoso assinou o Decreto n º 3.451, de 9 de maio. Por meio dele, o governo atribui para si o poder de analisar e distribuir

geradoras de televisões e rádios educativas, transformando retransmissoras educativas em concessionárias de televisão. "E mais importante: as permissões para os canais educativos não prevêem licitação" (*ibidem*, p. 109). Na opinião do autor, o Decreto quebrava a promessa anunciada pelo falecido ministro das Comunicações Sérgio Mota de pôr fim à barganha envolvendo canais de televisão.

A prática se perpetuou e chegou ao atual governo. A gestão Luiz Inácio Lula da Silva, até 2006, aprovou a criação de 110 emissoras, um terço destinado a grupos políticos ou religiosos (LIEDTKE, 2007). Porém, dados precisos ou atualizados referentes ao número de políticos presentes no setor de comunicações no Brasil são artigo raro. Em levantamento divulgado em 1990 e 1995, é possível verificar que 31,12% das emissoras de rádio e de televisão do País eram controladas por políticos; na Bahia, esse percentual chega a 50%; em Pernambuco, a 44%; em Minas, a 33%; e em São Paulo, a 20% (LIMA, 2004). O número relativo de parlamentares proprietários de empresa de comunicação que se elegem para o Congresso Nacional desde a Constituinte gira em torno de 23% (*ibidem*).

Outro dado relevante a respeito dessa relação entre políticos e empresas de comunicação: nas eleições gerais de 1998, em pelo menos 13 Estados, os candidatos à frente nas pesquisas para governador e senador eram vinculados à área de mídia – 11 deles nas regiões Norte e Nordeste (FERNANDES, 1998 *apud* LIMA, 2004). Esses dados permitem afirmar que a diluição de poder quanto ao julgamento para concessão de canais de televisão não representou, necessariamente, um avanço institucional. Ao atribuir ao Congresso competência para tratar do tema, a regra acabou por conferir formalmente aos parlamentares espaço para barganhar interesses diretos no campo da radiodifusão.

> Mais do que isso: deputados e senadores concessionários de rádio e televisão têm participado ativamente nos trabalhos da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), na Câmara dos Deputados, e da Comissão de Educação, no Senado Federal, instâncias decisivas não só na

> tramitação de processos de renovação e de homologação das novas concessões, mas também na aprovação de qualquer legislação relativa à radiodifusão (LIMA, 2006, p. 120).

As mudanças das regras previstas na Carta de 1988 representaram avanços legais do ponto de vista formal, no papel. Isso porque a prática permaneceu e se adaptou aos novos institutos. Daí Collar e Brittos (2008) afirmarem que os dispositivos relativos à comunicação social previstos na Carta de 1988 são ainda bem insuficientes. Para os autores, o modelo de outorga que envolve Executivo e Congresso dificulta a participação de novas entidades, ao mesmo tempo em que protege os atuais competidores.

4

TECNOLOGIA E IMPLICAÇÕES POLÍTICAS:
BREVE INTRODUÇÃO AOS ASPECTOS TÉCNICOS DA TV DIGITAL

Pode-se conceituar televisão digital como um sistema de radiodifusão televisiva que permite a transmissão digital dos sinais audiovisuais, em lugar dos analógicos (BOLAÑO; VIEIRA, 2004; MONTEZ; BECKER, 2005). Nas palavras de Bolaño e Brittos: "TV digital é um sistema televisivo que pode transmitir, receber e exibir imagens digitais" (2007, p. 96). Por meio de um código binário, com sinais transmitidos em série de combinação dos dígitos 0 e 1, som e imagem são transformados em dados, numa linguagem já utilizada pelos computadores. Trata-se de um estágio na linha evolutiva da tecnologia relativa à radiodifusão, da qual fazem parte a transmissão terrestre, via cabo e via satélite – esta pesquisa se ocupa de temas referentes à transmissão terrestre gratuita. Porém, essa fase da televisão engloba aspectos que vão bem além do tratamento digital dos sinais audiovisuais.

A nova tecnologia abre possibilidade para acesso à internet via televisão, interatividade entre transmissor de conteúdo e receptor (telespectador) por meio de um canal de retorno, multiplicidade de canais, além da convergência de diversos meios de comunicação eletrônicos, como a telefonia fixa e móvel. Três tecnologias referentes à exploração da TV digital são aprovadas pela União Internacional de Telecomunicações (UIT): Integrated Services Digital Broadcasting (ISDB, sistema japonês), Digital Video Broadcasting (DVB, sistema europeu) ou Advanced Television Systems Committee (ATSC, sistema americano). Porém, as negociações relativas à escolha brasileira

giraram em torno não só dessas alternativas, mas também da possibilidade de se desenvolver um sistema nacional.

Parte-se, aqui, do pressuposto de que definições de ordem tecnológica – ou simplesmente a decisão de não decidir – refletem, fundamentalmente, escolhas políticas. Cada alternativa traz consigo uma série de consequências relativas, em maior ou menor medida, à entrada de novos atores no cenário da radiodifusão. A decisão por uma das opções acaba por delimitar relações de poder entre atores envolvidos no contexto. Nesse sentido, este capítulo pretende traçar um breve histórico dos sistemas tecnológicos ATSC, DVB e ISDB, além de apresentar algumas das principais implicações políticas das suas características. Antes, porém, serão apresentados alguns conceitos-chave de natureza técnica relativos à digitalização da televisão:

Sistemas, padrões e plataformas de transmissão

A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) utiliza os termos "sistemas" e "padrões" como sinônimos para se referir às tecnologias japonesa (ISDB), americana (ATSC) ou européia (DVB). Esta dissertação os aplica nesse mesmo sentido, além de fazer uso do termo "plataforma de transmissão", também presente na literatura sobre o tema (BOLAÑO; BRITTOS, 2007). O termo "padrão" também é usado para se referir a especificações técnicas referentes à implantação do sistema, como aquelas relativas à modulação ou ao oferecimento de serviços como interatividade ou portabilidade.

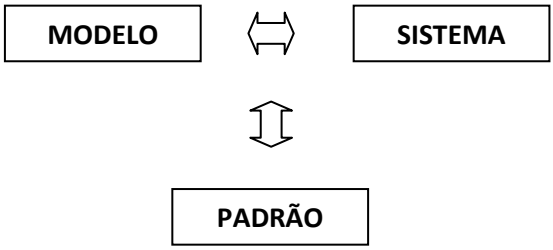

Figura: Modelo e Sistema como sinônimos englobam a idéia de Padrão de TV Digital.

HDTV, EDTV, SDTV e LDTV

Quando se fala em TV digital, costuma-se pensar imediatamente em melhor qualidade de som e imagem. Essa é uma das suas principais características. De fato, ela também significa isso. A transmissão tanto pode ocorrer em High Definition Television (HDTV) quanto em Standard Definition Television (SDTV). Há, ainda, as configurações Enhanced Definition Television (EDTV) e Low Definition Television (LDTV). A HDTV se caracteriza pela tela mais larga (widescreen, formato 16:9) e pela resolução de 1080 ou 720 linhas horizontais. Já a SDTV, ou definição padrão, apresenta melhor qualidade de imagem e som quando comparado à televisão analógica, porém inferior ao HDTV. O formato da tela se assemelha ao da televisão comum, isto é, 4:3, com resolução de 704 linhas em padrão ATSC.

Tabela 3: configurações de qualidade de imagem da TV digital

Tipo de configuração	Número de linhas	Número de Pixels por linha	Formato de tela utilizado	Volume de bits gerado (Mbits/s)
HDTV (alta definição)	1080	1920	16:9	16,5
	720	1280	16:9	10,5
EDTV (definição estendida)	480	720	16:9	3,9
SDTV (definição padrão)	480	640	16:9 ou 4:3	2,8
LDTV (baixa definição)	240	320	4:3	0,4

Fonte: FNDC, 2003 apud CPqD, 2001.

Canal de frequência

Cada canal de televisão analógico ocupa faixa de frequência de 6 MHz. Nesse sentido, canal de frequência "é a faixa de frequência de 6 MHz de largura, destinada à transmissão de sinais de televisão [...]"

(MARTINS, 2006, p. 131). O mesmo espaço foi reservado aos canais da TV digital brasileira, de acordo com as normas estabelecidas pelo Governo, apesar da tecnologia digital permitir a compressão dos dados e, consequentemente, a otimização do espectro.

Monoprogramação e multiprogramação

Os dois termos acima permeiam todo o debate sobre a implementação da TV digital no Brasil. Monoprogramação "consiste na transmissão de apenas uma programação de televisão na frequência designada para que a emissora transmita seu sinal digitalizado" (ibidem). Já a multiprogramação "é o serviço de radiodifusão que consiste na transmissão de múltiplas programações simultâneas de televisão da frequência designada para que a emissora transmita seu sinal digitalizado" (ibidem). Ressalte-se que esse serviço é uma possibilidade característica da TV digital, uma vez que tal tecnologia permite a compressão dos sinais digitalizados e a otimização da frequência de 6 MHz.

Operador de rede

A otimização do espectro é feita por um ator chamado de operador de rede. Trata-se de "um ente que tem outorga para fazer as irradiações dos canais de televisão que recebe dos prestadores, não podendo fazer qualquer inserção de conteúdo" (VEDANA, 2007, p.5). Nesse caso, a transmissão da programação não ocorreria de forma direta entre empresas e telespectador. "Elas simplesmente entregariam suas grades de programação para um operador de rede, que reuniria todas as grades de programação e transmitiria tudo junto a partir de uma única antena" (GINDRE, 2006, n.p.). Por meio desse ator, o que "resta" de espaço espectral é destinado ao surgimento de outros canais e a inserção de novos atores do cenário da radiodifusão. A adoção do operador de rede pressupõe que o espectro eletromagnético não é propriedade privada da concessionária, mas se trata de um bem público e, em função disso, deve ser otimizado.

Outra característica desse ente é favorecer o funcionamento de emissoras menores. Como a transmissão da programação é centra-

lizada pelo operador, o custo é rateado entre emissoras que desfrutam desse serviço – não é necessário cada uma dispor de uma antena exclusiva para veicular seu conteúdo. "Mas as grandes empresas ficaram indignadas quando isso foi proposto, porque querem manter o poder centralizado de prover e produzir conteúdo" (COLETIVO INTERVOZES, 2006a).

Portabilidade

Serviço que permite a equipamentos portáteis de pequeno porte receber sinais digitais transmitidos por emissoras de televisão.

Interatividade

Significa a troca bidirecional de informação entre emissor e receptor da transmissão. As empresas de telecomunicações estavam diretamente interessadas no tema, uma vez que, a depender do sistema a ser adotado, elas teriam maior ou menor parcela de participação na cadeia de negócios a ser formada. Na TV digital, a interatividade seria proporcionada pela utilização de aplicativos (softwares) instalados num equipamento denominado Unidade Receptora-Decodificadora (URD) ou set-top-box. Ele faria o papel de uma espécie de computador conectado ao aparelho televisor, por meio do qual se torna possível o recebimento e processamento de sinais digitais de televisão.

No quesito "interatividade", as telefônicas tem ao seu lado a Emenda Constitucional nº 08 de 15 de agosto de 1995, regulamentada pela Lei Federal nº 9.472/97. Esse arcabouço legal criou regimes jurídicos distintos, de modo a efetivar a separação entre os serviços de radiodifusão e telecomunicações. O primeiro continuou a ser regido pelo CBT, enquanto que o segundo, privatizado, submeteu-se à Lei 9.472/97. Como era de se esperar, já que se trata de uma Lei de 1962, o CBT não prevê interatividade e entende radiodifusão como um serviço "destinado a ser recebido direta e livremente pelo público em geral, compreendido radiodifusão sonora e televisão". Diante disso, a comunicação bidirecional se caracterizou como um serviço de telecomunicação, amparado pela legislação, cuja competência ficou a cargo, portanto, das telefônicas.

Haveria, portanto, um conflito de interesses claro entre radiodifusores e telefônicas. E, historicamente, os primeiros levavam vantagem na queda de braço com outros grupos de pressão.

Mobilidade
Funcionalidade que caracteriza a recepção de sinais digitais de som e imagem por parte de terminais móveis, localizados em ônibus ou metrô, por exemplo.

4.1 Sistemas de TV digital como um conjunto de opções viáveis

Os sistemas ATSC, DVB e ISDB compõem um conjunto de opções viáveis disponível aos atores envolvidos no contexto de definição sobre qual tecnologia adotar, fundamentalmente ao ator Governo Federal, a quem cabe a prerrogativa de decidir oficialmente. Ressalte-se que, ao citar os modelos, esta pesquisa se refere à TV aberta terrestre via radiodifusão, ou seja, subentende-se a extensão "T" (DVB-T e ISDB-T, no caso dos modelos europeu e japonês). Processos de tomada de decisão relativos aos modelos via satélite (cuja extensão é a letra "S") ou via cabo (cuja extensão é a letra "C") não serão, portanto, aqui analisados.

Vale observar, ainda, que a cada um deles está relacionado um bloco macroeconômico – Europa, Ásia e EUA. "Essa característica deve-se às considerações de proteção e oportunidades para a indústria eletroeletrônica, bem como para evitar custos de propriedade intelectual" (ZUFFO, 2003, p. 8). Dentre as inovações perseguidas por cada um desses modelos estão: modulação digital de sinal e, com isso, a melhoria da qualidade de imagem e som; portabilidade; e interatividade.

Conforme Rios (2005), a relação entre qualidade de imagem/som e diversidade tem se mostrado um dos principais fatores a influenciar a escolha dos modelos de exploração e implantação da TV digital terrestre. Segundo conceituação do autor, "modelos de exploração da TV digital correspondem às tentativas de sustentação e de utilização do novo sistema televisivo, sendo resultantes da combinação de modelos de serviço e de negócio a ele associados, além dos sistemas tecnológicos subjacentes" (ibidem, p. 4, grifo do autor). Mo-

delos de implantação, por sua vez, significa o plano de transição (diretrizes e velocidades) e de implementação do modelo de exploração. E o modelo de serviços compreende o conjunto de serviços oferecidos.

Ainda de acordo com Rios, "o modelo de serviços é um reflexo do quanto será explorado das potencialidades funcionais da TV digital, ressaltando-se a importância do conteúdo, e de sua formatação, para que o usuário perceba valor nessa nova tecnologia" (ibidem). Já o modelo de negócio, segundo o autor, trata da remuneração dos agentes envolvidos num determinado modelo de serviços. Modelos que fazem a opção por HDTV tendem à monoprogramação; ao passo que aqueles que optam pela multiprogramação tendem ao padrão SDTV. O modelo de negócio traça essas diretrizes e determina que alternativa adotar. Com isso, determinados atores podem vir a obter ganhos, enquanto outros amargam prejuízos.

4.1.1 ATSC: um breve histórico do modelo norte-americano

O Advanced Television Systems Committee (ATSC) foi criado em 1982 a partir da união da National Association of Broadcasters (NAB), National Cable & Telecommunications Association (NCTA), Consumer Electronics Association (CEA), Institute of Electrical and Electronics Engineers (IEEE) e Society of Motion Picture and Television Engineers (SMPTE). Mais tarde, ATSC passou a designar a plataforma norte-americana de transmissão de televisão digital.

Mas a história da televisão digital nos EUA começou, de fato, nos tribunais, em 1986. Pressionada judicialmente por emissoras de televisão aberta que perdiam audiência para as redes de televisão a cabo, a Federal Communications Commission (FCC) deu início efetivamente ao desenvolvimento da tecnologia de televisão digital no país. Um sistema totalmente digital de alta definição (HDTV) só foi desenvolvido no início dos anos 1990, pela empresa General Instrument. Outros três sistemas foram propostos e entraram em fase de testes de laboratório, entre 1991 e 1992, mediante regras elaboradas por um grupo de empresários da indústria da televisão formado pela FCC, o Advisory Committee on Advanced Television Service.

Em 1993, a FCC concluiu os testes. Os EUA fizeram a opção por um sistema totalmente digital, ou seja, sem utilizar componentes analógicos. Além disso, promoveram a união das sete empresas/instituições envolvidas nos testes (AT&T, GI, MIT, Phillips, Sarnoff, Thomson e Zenith) com o objetivo de se chegar a um padrão capaz de congregar as principais vantagens de cada candidato. Tal união foi denominada como sistema da grande aliança – ou Digital HDTV Grand Alliance (HART, 2004). O resultado dessa união foi a produção de um protótipo de plataforma de transmissão inteiramente digital.

Em 1995, uma comissão da FCC recomendou a adoção do sistema para transmissão em todo o território dos EUA. Em novembro de 1998, ele entrou em operação em caráter experimental, a englobar 42 afiliadas das seis maiores redes (ABC, CBS, NBC, Fox, PBS, e WB) em 25 grandes cidades do país (BITTENCOURT; BENNERT, 2007). Dois anos mais tarde, a programação digital já abarcava 52 cidades, por meio de 150 emissoras (BOLAÑOS; BRITOS, 2007).

A ATSC priorizou a qualidade do som e da imagem (COMEÇA a era.., 2006). Graças à relação com empresas do ramo de informática, outros pontos do sistema têm sido aperfeiçoados. A transmissão de programação pay-per-view e a disponibilidade de serviços interativos seriam resultado disso. No entanto, a ATSC adotou um padrão de modulação chamado Vestigial Side Band Modulation - 8 Level (VSB-8), quase que uma evolução dos esquemas de modulação analógicos (ZUFFO, 2003).

A escolha explicaria, em parte, certas deficiências. A principal delas seria a não recepção de sinais em equipamentos móveis, ou seja, deficiência quanto à portabilidade, além de problemas de mobilidade e de ineficácia no que diz respeito à captação de sinais por antena interna (BOLAÑO; VIEIRA, 2004). Vale destacar, ainda, que a tecnologia do sistema americano encareceu os aparelhos de televisão. No ano de 2000, os preços variavam entre 2 e 15 mil dólares (TAVARES, 2001).

O padrão adotou a monoprogramação em alta definição, embora a multiprogramação seja utilizada pela PBS, emissora pública norte-americana (BITTENCOURT; BENNERT, 2007). Além dos EUA,

Canadá e Coréia do Sul fizeram a opção por essa plataforma. Dentre os motivos para tal decisão, destacam-se melhor qualidade de som e imagem, além de robustez em termos de recepção externa e interna em ambiente urbano (PATACA et al, 2002).

4.1.2 DVB: um breve histórico do modelo europeu

O sistema Digital Video Broadcasting (DVB) iniciou suas operações de difusão via satélite em 1995 na França. Três anos depois, foi a vez da Inglaterra e da Suécia aderirem à transmissão DVB terrestre (DVB-T). Não demorou muito para todos os países da União Europeia aderirem à plataforma de transmissão até que, em 2003, pela primeira vez na Europa, o sinal analógico foi desativado, em Berlim (BOLAÑOS; VIEIRA, 2004). Atualmente, o sistema DVB-T é o que possui maior penetração quando comparado aos seus concorrentes (ATSC e ISDB) (ZUFFO, 2003).

Essa história começou em 1993, quando o HD-MAC deu lugar ao DVB – que, até então, denominava-se European Launching Group (ELG). Naquele ano, um consórcio formado por organizações representantes da indústria de eletroeletrônicos, além de radiodifusores e de instituições governamentais, assinou um memorando de entendimento mútuo – o Memorandum of Understanding (HART, 2004; GALPERIN, 2004). No início das atividades, o consórcio era composto por 220 membros de 30 países europeus (BITTENCOURT; BENNERT, 2007). Atualmente, o consórcio DVB é formado por 270 organizações de 35 países, responsáveis pelo desenvolvimento da tecnologia e de regras operacionais do que se convencionou chamar sistema europeu de televisão digital.

A raiz da televisão digital européia atende pelo nome de Multiplexed Analog Components (MAC), posteriormente denominado HD-MAC. Essa tecnologia caminhava em direção a uma televisão digital que combinasse componentes digitais e analógicos. Porém, diante do resultado da decisão norte-americana, os europeus mudaram os planos e decidiram seguir o caminho da completa digitalização – com algumas vantagens. Entre suas principais características

estão a oferta diversificada de programas e de outros serviços, como acesso à internet. Destaque-se, ainda, o fato de representar um menor custo ao telespectador, quando comparado ao modelo ATSC, uma vez que o consumidor precisaria apenas de um conversor ao preço médio de 150 dólares ou de um televisor digital de menor custo (TAVARES, 2001).

Este modelo surgiu da necessidade de resolver o problema do congestionamento do espectro no continente europeu e de propiciar aos telespectadores variedade na programação. Para atender à primeira necessidade, o DVB-T adotou a modulação Orthogonal Frequency Division Multiplexing (OFDM), que permite a reutilização de frequências através das redes Single Frequency Network (SFN) e possibilita maior flexibilidade e robustez em relação ao sistema pioneiro ATSC. A variedade de programação, por sua vez, foi proporcionada pela multiprogramação em SDTV, adotada como característica preferencial. Mas este requisito já foi revisto, devido à demanda em diversos países por HDTV, inclusive fora da Europa – a Austrália, por exemplo, optou, desde o início das suas transmissões, por programas em HDTV (TAVARES, 2001).

Dentre os principais objetivos do sistema DVB, destacam-se difusão digital de vídeo de alta qualidade (HDTV), difusão de programas por meio de canais de banda estreita como forma de permitir o aumento do número de programas nos canais, além de recepção em terminais de bolso equipados com pequenas antenas de recepção (recepção portátil) (BITTENCOURT; BENNERT, 2007). A possibilidade de interatividade, sem prejuízo para transmissão dos canais de televisão, é outro ponto de destaque desse sistema (BOLAÑO; VIEIRA, 2004). Ressalte-se, também, a capacidade do padrão incorporar recursos de mobilidade, bem como sua aceitação quando comparado aos outros sistemas existentes.

A tecnologia se consolidou mais fortemente na Inglaterra, onde há maior número de usuários do sistema (MONTEZ; BECKER, 2005). Pesquisa realizada por uma agência de telecomunicações inglesa apontou que, no final de 2006, 80% da população daquele país

já contava com TV digital – isso significa que a nova tecnologia está presente em 10,6 milhões de lares (NA INGLATERRA..., 2007). Mas o sistema não ficou restrito à Europa. O fato de pertencer à família dos padrões chamados de interoperáveis contribuiu para isso. No continente, há 26 milhões de decodificadores originários de vários países (BITTENCOURT; BENNERT, 2007). Ou seja, existem centenas de fabricantes de equipamentos compatíveis com ele: "O DVB domina o mundo da difusão digital" (BITTENCOURT; BENNERT, p. 105, 2007). Finlândia, Reino Unido e Itália são exemplos de países que optaram pela multiprogramação, com forte investimento na transmissão pública (BITTENCOURT; BENNERT, 2007).

Em 1998, Taiwan optou pelo modelo ATSC, mas diante de dúvidas quanto à viabilidade técnica do sistema norte-americano por parte das redes de emissoras, voltou atrás e adotou o DVB. Já a Coréia do Sul decidiu pelo modelo europeu para recepção de TV em celulares (DVB-H). Aliás, a excelência em recepção móvel é uma das principais características desse sistema (BITTENCOURT; BENNERT, 2007). O sistema foi adotado também em Cingapura, Hong Kong, na Malásia, na Índia, na África do Sul e na Nova Zelândia.

4.1.3 ISDB: um breve histórico do modelo japonês

O governo japonês desenvolveu o Integrated Services Digital Broadcasting (ISDB) em cooperação com cinco empresas – Mitsubishi, LG, Toyota, Sega e Semp Toshiba. A principal característica do sistema elaborado pelo consórcio Digital Broadcasting Expert Group (DiBEG) é a flexibilidade, isto é, a possibilidade de transmitir, juntamente com vídeo e áudio, dados (BITTENCOURT; BENNERT, 2007).

Do ponto de vista tecnológico, o padrão japonês é o mais avançado. Ao contrário dos EUA, o Japão foi beneficiado – ironicamente – pelo atraso em comparação aos concorrentes. Como o desenvolvimento do modelo ISDB se deu posteriormente às pesquisas americanas e européias, o Japão teve a oportunidade não só de incorporar melhorias como também de adaptar o funcionamento do sistema a um mundo guiado pela idéia já consolidada de

convergência digital. "O modelo japonês considera flexibilidade, uma intensa convergência, suporta modulação digital de alta qualidade, mobilidade, portabilidade e alta definição" (ZUFFO, 2003, p. 9). O ISDB-T seria, segundo seus entusiastas, uma espécie de DVB-T aprimorado, uma vez que apresentou sucesso ao conciliar alta definição e portabilidade (TAVARES, 2001).

O Japão realizava transmissão em alta definição desde 1989. Porém, enquanto os Estados Unidos e a Europa inauguravam seus sistemas totalmente digitais, o Japão insistia em utilizar o Multiple Sub-Nyquist Sampling Encoding (MUSE). Até que, em 1997, aquele país passou a adotar o Integrated Services Digital Broadcasting (ISDB). Em 1998, um sistema-piloto de televisão digital terrestre entrou em operação. Dois anos depois, foi implantado o ISDB via satélite, o qual se mostrava mais adequado à geografia do arquipélago. Em 2003, o ISDB passou a funcionar a transmissão terrestre (ISDB-T), primeiramente em Tóquio, Osaka e Nagasaki. No ano seguinte, a transmissão digital chegou às cidades de Ibaraki e Toyama, o que representou 40% dos lares japoneses, cerca de 18 milhões de domicílios.

Segundo a Sociedade Brasileira de Engenharia de Televisão (SET), esta plataforma de transmissão buscou resolver novos desafios do mercado, como a mobilidade e a portabilidade. Os japoneses decidiram adotar uma solução de divisão em 13 segmentos (a chamada modulação BST-OFDM, Band-Segmented Transmission Orthogonal Frequency Division Multiplexing), da banda de 6 MHz utilizada em transmissão de televisão, propiciando uma flexibilidade ainda maior. Na prática, isso significa a possibilidade de oferta de diversos serviços num mesmo suporte tecnológico, a partir da convergência entre transmissão televisiva, internet e telefonia.

Além disso, o sistema japonês lançou mão de ferramentas adicionais de correção de erros (time interleaver), que conferem ao sistema a robustez indispensável ao ambiente hostil da recepção em movimento (BOLAÑOS; VIEIRA, 2004). Montez e Becker (2005) também destacam como principais vantagens desse modelo a grande flexibilidade de operação e o potencial para transmissões portáteis e

móveis. Bolaño e Brittos (2007) seguem o mesmo caminho, porém fazem uma ressalva: o alto preço do receptor é uma desvantagem.

O avanço quanto à recepção móvel sustenta o argumento de que o ISDB seria uma espécie de modelo europeu aprimorado. Ele incrementou novos e poderosos conceitos, como mobilidade e alta qualidade de som e imagem, o que o tornou o padrão mais robusto dentre os três concorrentes (RÉGIS; FECHINE, s.n.t.). A proposta japonesa abarca não só a transmissão televisiva digital. O modelo ISDB se configura numa plataforma tecnológica capaz de transmitir sinais para os mais diversos serviços.

No que diz respeito ao modelo de implantação, a cada emissora analógica foi outorgado um canal de frequência (BITTENCOURT; BENNERT, 2007, p. 109). O encerramento das transmissões analógicas foi previsto, inicialmente, para 2011 – o que não se efetivou.

5

A DIGITALIZAÇÃO DA TELEVISÃO ABERTA NO BRASIL:
ATORES, INTERESSES E ESTRATÉGIAS

Este capítulo insere os atores *radiodifusores*, *Governo Federal* e *parlamento* no contexto de digitalização da televisão brasileira, de modo a relacionar o comportamento dos agentes e as decisões governamentais referentes ao setor. A análise da trajetória percorrida pela implantação da TV digital evidenciou, ainda, o surgimento de outros atores no cenário da formulação de regras relativas à exploração da radiodifusão brasileira. Ganham destaque, por exemplo, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); a Academia; além de organizações representantes da sociedade civil, como o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) e o Coletivo Intervozes que, para fins analíticos, são denominados de ator *movimentos sociais*.

> Esse momento inicial da implantação da televisão digital – quando são debatidos regulamentação, modelos, operação, custos, abertura e mudança, com implicações em novos conteúdos, transferência tecnológica, auxílio estatal, mudanças acionárias, associações, privilégios e exclusões – é dos mais importantes (BOLAÑO; BRITTOS, 2007, p. 58).

A análise da trajetória dos atores realizada neste capítulo compreende o período que vai das primeiras iniciativas institucionais relativas à digitalização da televisão, no início dos anos

1990, até os momentos que antecedem a assinatura do Decreto nº 4.901/2003.

5.1 Radiodifusores: caminho percorrido e *motivações das motivações*

A primeira providência para digitalizar a televisão no Brasil foi tomada no governo Fernando Collor de Mello. Em junho de 1991, o Minicom instituiu a Comissão Assessora para Assuntos de Televisão (COM-TV), cujo objetivo principal era "o estudo e a análise da 'TV de Alta Definição', em desenvolvimento em alguns países do mundo e em discussão no âmbito da UIT, que, após o surgimento de sistemas digitais, passou a ser chamada de 'Televisão Digital'"[26]. Os sistemas desenvolvidos nos EUA, Japão e Europa foram, portanto, objeto de estudo desse grupo.

Desde sua criação, a COM-TV contou com a participação ativa do grupo Abert que, naquele momento, já dispunha de um aliado de peso: a SET, a Sociedade Brasileira de Engenharia de Televisão e Telecomunicações (SET), fundada em 25 de março de 1988. A Abert e a SET passaram a atuar de forma coordenada, já que o tema central da comissão interessava diretamente a empresários do setor de radiodifusão que, no início dos anos 1990, vivia um momento de crise financeira. Freitas (2004) credita essa situação de crise a quatro fatores principais: o endividamento em dólar; a dificuldade de atração de capital externo a custo reduzido; a concentração da receita publicitária, já que a Rede Globo atrai 75% dos anúncios em televisão; e a multiplicação de frentes de investimento no setor de Comunicações, como acesso à internet banda larga.

Em função desse contexto de dificuldade financeira, os interesses do ator *radiodifusores*, representados fundamentalmente pela Abert/SET, estariam concentrados no potencial da TV digital gerar novas fontes de receitas, seja por meio da publicidade ou por serviços pagos pelos usuários da nova tecnologia. Não por acaso, Dantas

26 Disponível no site do Ministério das Comunicações: http://www.mc.gov.br/tv-digital/tv-digital/apresentacao-do-grupo-tecnico-abert

(2009) afirma que a pressão pela digitalização da televisão no Brasil se originou, exclusivamente, nas redes de TV, como que numa tentativa de evitar problemas semelhantes enfrentados, por exemplo, por suas congêneres americanas.

A crise atravessou os anos 1990 e chegou ao início dos anos 2000. Entre 2002 e 2003, a dívida da mídia brasileira chegou à casa dos R$ 10 bilhões de dólares, o que acarretou a perda de 17 mil empregos à época, sobretudo em função do estouro da bolha especulativa da internet (BRITTOS; BOLAÑO, 2009). A partir desse contexto, é possível inferir comportamentos carregados de intenção do ator *radiodifusores* vinculados, diretamente, a essa expectativa de valor quanto às decisões relativas à digitalização da televisão no Brasil.

Em 1994, a Abert/SET formalizou a criação do Grupo Técnico Abert/SET de TV Digital, formado por representantes de todas as redes de televisão, engenheiros de empresas fornecedoras e entidades de pesquisa. Formalmente, o grupo se propunha a preparar as empresas radiodifusoras para lidar com a nova tecnologia. De acordo com Habaika e Borges (2007, p. 55), a iniciativa "marcou o início dos estudos acerca do tema no País".

O objetivo não se resumia, porém, a apenas "apresentar" a tecnologia digital a empresários e técnicos do setor. Dentre suas atribuições estava prevista, de forma clara, a tarefa de orientar o processo de escolha do padrão a ser adotado no Brasil:

> Ao grupo Abert/SET foi dada a missão de acompanhar o desenvolvimento, estudar, analisar e avaliar os sistemas de TV digital que se desenvolviam no mundo, bem como observar sua implantação nos diversos países, *com o objetivo de colaborar no processo de definição do padrão a ser adotado no Brasil e no sucesso de sua implantação* (ABERT/SET, 2003, n.p., grifo nosso).

A Abert – coordenada pelo engenheiro Fernando Bittencourt, diretor geral da Central Globo de Engenharia – era, portanto, parte interessada no processo de tomada de decisão. A intenção em "co-

laborar no processo de definição" escondia uma ação estratégica do ator por meio da qual procurava oficializar seus interesses sob a forma de regras relativas ao padrão de televisão digital. Afinal, para o ator *radiodifusores*, a digitalização foi considerada, desde o princípio, o grande acontecimento dos últimos trinta anos, a maior revolução desde o surgimento dos primeiros aparelhos coloridos. Para Fernando Bittencourt, a digitalização representava um evento histórico tão significativo que só poderia ser comparada ao surgimento da própria televisão (ANATEL, 1999).

Empresas associadas à Abert/SET solicitaram ao Minicom autorização para realização de testes comparativos entre os sistemas, sob regulamentação definida pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Em 14 de janeiro de 1999, a Anatel reuniu as 17 empresas interessadas em realizar experiências para discutir a viabilização técnica dos procedimentos com os três sistemas de televisão digital em operação no mundo (ATSC, DVB e ISDB). Foi quando a Agência anunciou a contratação da Fundação Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CPqD) para auxiliar no acompanhamento e na avaliação de todo o trabalho (HOBAIKA; BORGES, 2007). O grupo de 17 empresas era formado por: MTV (SP), CBI (SP), EPTV (SP), Cultura (SP), Bandeirantes (RJ e SP), CNT (PR), Rede Record (SP), Rede Mulher (SP), TV Brasília (DF), TV Alterosa (MG), Rede Vida (SP), Rede Globo (RJ e SP), Rede TV (RJ) e SBT (RJ e SP) (ANATEL, 1999).

Em novembro de 1998, as empresas concessionárias de serviço de radiodifusão, por meio da Abert/SET, firmaram um acordo de cooperação técnica com a Universidade Mackenzie. Os equipamentos necessários para a realização dos testes, bem como todo o instrumental para a montagem e funcionamento dos laboratórios, foram adquiridos via Convênio de Cooperação Tecnológica firmado entre a Universidade Mackenzie e a NEC Brasil, perna nacional de uma das maiores indústrias do mundo no ramo de tecnologia da informação e da comunicação. Patrocinaram os experimentos, ainda, a Eletro Equip/Harris, Eletros, Linear, Nokia, Phase Continental, Rhode Schwartz, Sterling/Digital Vision,

Transtel, Tektronix, Wandel Goltermann e Zenith (BOLAÑO; BRITTOS, 2007). Carlos Brito Nogueira, da TV Globo, ficou responsável pelo planejamento administrativo. Os testes, por sua vez, foram conduzidos por engenheiros vinculados às emissoras e por professores e pesquisadores da Universidade.

A autorização para a realização dos testes comparativos de laboratório e de campo veio em 30 de agosto de 1999, por meio do Ato número 4.609 do Conselho Diretor da Anatel. Quase um mês depois, no dia 28 de setembro, os trabalhos foram iniciados, com os transmissores instalados na sede da TV Cultura, em São Paulo. "O objetivo dos testes, que começam hoje e vão até janeiro do ano 2000, é avaliar e comparar o desempenho de cada um dos três sistemas de nas condições brasileiras, sob a coordenação do grupo SET/ABERT" (ANATEL, 1999, n.p).

Bolaño e Brittos (2007, p. 136) fazem uma crítica ao modo como teve início o processo de tomada de decisão acerca da digitalização da televisão no Brasil. De acordo com os autores, até o final de 2002, o governo Fernando Henrique Cardoso não havia esclarecido se o processo deveria ocorrer no âmbito de uma política de universalização da tecnologia e de democratização dos recursos comunicacionais. "A dinâmica já começou errada, com a delegação de grande parte dos passos pré-digitalização a entidades privadas, sem a participação de organizações representativas dos telespectadores, trabalhadores do setor e movimentos sociais". Os experimentos só foram possíveis em virtude do aporte financeiro da NEC Brasil – um total de R$ 2,5 milhões.

Desde o início dos testes, a propostas do grupo Abert/SET era submeter a experimentos as três plataformas de transmissão em atividade no mundo. No entanto, em março de 2001, a Abert/SET reuniu um total de 400 pessoas entre empresários, autoridades, jornalistas, acadêmicos e engenheiros durante 12 dias no Rio de Janeiro para demonstração didática exclusiva do padrão ISDB: "A apresentação foi só do padrão japonês e centrada naquilo que são consideradas suas duas maiores vantagens: a alta definição e a recepção móvel" (BOLAÑO; BRITTOS, 2007, p. 143).

O relatório com os resultados de seis meses de experimento (setembro de 1999 a março de 2000) de laboratório e de campo (120 experiências) foi entregue à Anatel, "para subsidiar a agência na escolha do melhor sistema de TV para o país" (Abert/SET, s.n.t.). Ainda havia testes a serem realizados. Porém, o grupo julgou os dados como suficientes para se chegar à conclusão e o trabalho foi finalizado (HOBAIKA; BORGES, 2008). O primeiro relatório da Abert/SET apontou o padrão ATSC como o menos apropriado, por suas baixas flexibilidade e robustez quando comparado com os demais concorrentes; a avaliação dos padrões DVB e ISDB foi positiva, com vantagem para este último no que diz respeito à maior imunidade a ruído e alta capacidade de mobilidade. Estava hierarquizada, assim, a ordem de preferências do ator *radiodifusores*.

Nesses estudos, as empresas concessionárias de serviço de radiodifusão argumentaram levar em conta não só aspectos técnicos, mas também, questões econômicas e sociais envolvidas na implantação da nova tecnologia, bem como o impacto no preço final dos receptores de sinal digital. Esses pontos, segundo a Abert/SET, foram investigados em outras pesquisas:

> As principais preocupações do grupo foram: oferecimento das melhores condições de distribuição e recepção, para que o telespectador continue a se preocupar simplesmente em ligar seu televisor e assistir a seus programas favoritos; flexibilização dos modos de recepção, para que o público tenha acesso à programação das emissoras onde quer que esteja (mobilidade e portabilidade); e adequação do prazo de implantação do sistema digital, para não condenar as classes de baixa renda à exclusão da informação, entretenimento e educação, evitando ainda que um atraso em relação aos demais países dificulte a exportação de conteúdo nacional, um produto simbólico reconhecido pelo mercado internacional (BOLAÑO; BRITTOS, 2007, p. 136).

Posteriormente, num segundo relatório apresentado à Anatel em 2001, o grupo Abert/SET voltou a apontar a plataforma de transmissão ISDB como a mais adequada ao Brasil. Aspectos tecnológicos foram novamente ressaltados para justificar a indicação.

Depois de mais de 300 reuniões e 127 testes, dos quais 50 práticos, o grupo chegou à conclusão: "Esses trabalhos também foram encaminhados à Anatel e serviram como respaldo à **decisão unânime** das redes de TV em sugerir a adoção do sistema japonês ISDB pelo Brasil" (*ibidem*, grifo nosso). No relatório divulgado em fevereiro do ano 2000, a Abert/SET sugere adoção, por parte da Anatel, do sistema de modulação COFDM (utilizado pelos modelos europeu e japonês), por ser este tecnicamente superior e, portanto, mais apropriado às condições brasileiras, quando comparado à modulação do tipo 8VSB (empregada pelos americanos) (TAVARES, 2001; OLIVEIRA, 2002).

"Desde então, esse padrão (japonês) tem sido defendido arduamente pelos radiodifusores nacionais, principalmente pelos executivos ligados às Organizações Globo" (BOLAÑO; BRITTOS, 2007, p. 137). Esse foi o primeiro estudo técnico a recomendar a plataforma japonesa. É possível deduzir que a tecnologia ISDB seria aquela que proporcionaria um volume maior de benefícios ao ator *radiodifusores* dentre as disponíveis. A divulgação do relatório seria, então, a manifestação de um comportamento carregado de intenções: "Um estudo realizado sob o comando da principal entidade de radiodifusores, visto, portanto, com ressalvas por parcela importante da opinião pública nacional" (BRITTOS; BOLAÑO, 2009, p. 311). Ressalvas que não se deram por acaso, mas que refletiriam inferências a respeito das *motivações das motivações* que levaram o ator *radiodifusores* a defender tal tecnologia.

Vale lembrar que o sistema japonês não pressupõe a figura do operador de rede, característica do sistema DVB. Ele significa a possibilidade de inserção de um novo ator que, consequentemente, incentiva o aparecimento de novos indivíduos no cenário – ou seja, um problema para os radiodifusores já estabilizados no mercado e detentores de concessão no espectro. "Isso representa partilha de poder, o

que mobilizou os grandes operadores televisivos contra essa opção" (BRITTOS; BOLAÑO, 2009, p. 306).

Nesse caso, a decisão da Abert/SET pelo ISDB pode subentender um posicionamento que reflete não só uma estratégia de mercado, mas também uma tentativa de criar barreiras à divisão do espectro. "Com ele [o operador de rede], cada emissora recebe o espaço necessário para transmitir seu conteúdo, e se uma nova tecnologia possibilitar diminuir esse espaço, o excedente é automaticamente redistribuído para a entrada de novas emissoras" (COLETIVO INTERVOZES, 2006, p. 20).

Com o ISDB, a emissora detém um grau maior de autonomia, se comparado ao sistema DVB, no que diz respeito ao uso do espaço espectral. É a empresa quem decide o que fazer com os 6 MHz a ela reservados, e não um operador de rede. A Rede Globo, por exemplo, pretende veicular a mesma programação em três tipos distintos de definição: um canal em HD; outro em SD; e, o terceiro, para equipamentos portáteis, como telefones celulares. Nesse sentido, não se tem multiprogramação – são três canais com o mesmo conteúdo. O espaço de espectro que, eventualmente, sobrar se torna obsoleto.

Para o Coletivo Intervozes, sem o operador de rede, os 6 MHz disponíveis para a transmissão digital são entendidos quase como uma propriedade da concessionária de serviço radiofônico – e não como um bem público. Ao analisar o que seriam os motivos por trás da motivação das emissoras, Gustavo Gindre afirma: "No fundo, a briga é pela propriedade e pelo controle sobre o uso de um dos bens públicos mais escassos das sociedades contemporâneas: o espectro eletromagnético" (2006, n.p.).

Cruz (2008) destaca outras motivações que estariam por traz das ações do ator *radiodifusores* em defesa do ISDB. Primeiro, o fato de que o padrão japonês permite a transmissão para celulares dentro do canal da TV, sem a necessidade – mais uma vez – da entrada das operadoras de telefonia celular no cenário de negócio – serviço creditado à característica "flexibilidade", típica desse sistema. Outro aspecto: a tecnologia ISDB supõe alta definição de som e imagem, o que significa que sua transmis-

são ocupa uma banda maior do espectro eletromagnético por canal, o que diminuiria o risco do fantasma – para as emissoras já detentoras de outorga – da multiprogramação e, consequentemente, do aumento da competitividade no mercado televisivo.

Ao optar pelo sistema ISDB, a Abert/SET desqualificou o modelo de negócios adotado pela Europa, por priorizar a multiplicidade de novos canais em detrimento da alta definição. "Aliás, essa característica está sendo vista pela Abert como o principal ponto negativo do sistema europeu" (TAVARES, 2001, p. 7). Para o ator *radiodifusores*, o mercado publicitário brasileiro não comportaria a instalação de novos canais, o que poderia agravar ainda mais a crise financeira vivenciada pelo setor. Para eles, a opção mais adequada ao contexto seria um modelo baseado na monoprogramação e na alta definição. Por outro lado, televisores de alta definição demandam gastos maiores por parte dos fabricantes, o que poderia refletir no preço de receptores. A Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos (Eletros) manifestou preocupação:

> Além de considerações de natureza técnica e econômica, a Eletros sustenta que a decisão deve assegurar que os consumidores possam adquirir receptores digitais da mesma forma que hoje adquirem os analógicos, com ampla possibilidade de escolha de modelos e fabricantes (*ibidem*, p. 8).

Mas, os empresários da radiodifusão brasileira eram os principais interessados no tema e aqueles com maior poder de pressão econômica e política. Isso foi destacado pelos próprios associados da Abert/SET, em material oficial do grupo, intitulado *Conjunto de Requisitos para a TV Digital Brasileira*: "Somos os principais interessados no sucesso da TV digital brasileira, pois dele depende a nossa sobrevivência como indústria, geradora de empregos e de produção de conteúdo e cultura brasileira" (ABERT/SET, s.n.t.).

Não foi à toa que a Abert/SET marcou posição logo quando do início das discussões sobre a digitalização da televisão no Brasil. Ao

longo de 10 anos, o grupo produziu pesquisas e experiências, com o objetivo de apontar aspectos positivos e negativos de cada um dos três sistemas em atividade no mundo. Tal avaliação, porém, ocorreu sob a ótica dos concessionários de serviço de radiodifusão. Eram seus interesses os parâmetros norteadores desse julgamento.

O fato é que a definição unânime relativa ao sistema japonês acabou por reatar as relações entre as emissoras de televisão. Nos anos 2000, o grupo havia enfrentado uma crise interna, resultado de descontentamento por parte de associados em relação à liderança da Rede Globo. O ápice foi a renúncia do vice-presidente da entidade Dennis Munhoz, presidente da Rede Record, e a consequente perda de associados – primeiro a Record, depois o SBT e a Bandeirantes. O dissenso deu origem à Associação Brasileira de Radiodifusores (Abra) e à Associação Brasileira de Radiodifusão e Telecomunicações (Abratel). A julgar pela quantidade de associações fundadas desde a formulação do CBT, em 1962, até a digitalização, é possível deduzir uma certa heterogeneidade quanto a interesses e preferências entre empresários concessionários de serviço de radiodifusão. Por outro lado, a campanha em torno do sistema japonês reaproximou essas empresas. A Abert foi reconstituída em outubro de 2006 com modificações em seus estatutos, com um número maior de cadeiras no conselho superior para a Record e SBT (BOLAÑO; BRITTOS, 2007). No que diz respeito à TV digital, observa-se homogeneidade quanto a preferências e interesses de concessionários de serviço de radiodifusão. A denominação *radiodifusores* inclui, portanto, não só integrantes da Abert, mas também das demais entidades associativas ligadas ao setor empresarial.

A Abert/SET, no entanto, destacou-se ao longo do processo de experimento a partir do qual o governo brasileiro iria basear, futuramente, sua escolha quanto ao sistema a ser adotado. O grupo representante dos interesses dos concessionários de serviços de radiodifusão (17 empresas) não só coordenou os testes, como também preparou o relatório final entregue à Anatel para consulta pública em 5 de junho de 2000 (Consulta Pública número 237). Ou seja, não foi

a Anatel quem coordenou os testes. Não por acaso, a Agência procurou esclarecer a confusão de papéis:

> **O relatório preparado pela Abert/SET não representa a posição da Anatel, mas é um dos instrumentos importantes para a tomada de decisão pela Agência**, que também levará em consideração outros aspectos, tais como o impacto que a adoção de cada sistema terá sobre a indústria nacional; as facilidades identificadas junto aos radiodifusores para operarem a nova tecnologia; as condições de implementação de cada sistema; os prazos para sua disponibilidade comercial; o preço dos receptores para os consumidores e as expectativas de sua redução, de modo que possibilite o acesso da nova TV a todas as camadas da população (ANATEL, 2000, p. 2-3, grifo nosso).

Apesar do esforço da Anatel para tentar reivindicar certa independência, parecia claro: a Agência estava a serviço dos interesses dos concessionários de serviço de radiodifusão no processo de tomada de decisão relativo ao sistema de televisão digital a ser adotado pelo Brasil. É o que afirmam Hobaika e Borges (2008, p. 57-8): "Vale dizer que à época, entendeu-se que o interlocutor dos agentes privados deveria ser a Anatel, a quem foi atribuída competência para regular aspectos técnicos, mormente relativos ao espectro". Uma autarquia da Administração Pública Indireta que deveria desfrutar de independência estava, portanto, a defender os interesses de um determinado grupo coordenado, ressalte-se, pelo diretor geral da Central Globo de Engenharia.

Considera-se importante destacar: a atuação de liderança da Abert se deu com o respaldo do ator *Governo Federal* (BOLAÑO; BRITTOS, 2007). A digitalização da televisão brasileira subentendia, assim, o andamento de mais uma sequência do jogo cooperativo entre os atores *radiodifusores* e *Governo Federal*.

5.2 Anatel: independência em xeque

O ator *Anatel* (Agência Nacional de Telecomunicações) entrou em cena no cenário da administração pública brasileira em 1997. Já no ano seguinte, após a extinção da COM-TV, ela passou a conduzir o processo de definição relativo à implementação da TV digital. O inciso XIV do art. 19 da Lei Geral de Telecomunicações prevê ser prerrogativa da Agência a regulação do setor, bem como a atribuição legal para expedir normas e padrões. Quando do início dos testes realizados pela Abert/SET, em outubro de 1999, a Anatel contratou a Fundação Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPqD) para acompanhar a definição da metodologia, os testes e os resultados de campo e de laboratório, além de elaborar regulamentação técnica para o setor.

Era do CPqD, uma fundação de direito privado, a responsabilidade de supervisionar os procedimentos realizados pelo grupo Abert/SET, além de produzir e encaminhar à Anatel boletins diários sobre os testes laboratoriais e de campo. Decorrido o prazo de 30 dias após o fim dos testes, a Anatel deveria receber um relatório conclusivo com um parecer do grupo Abert/SET a respeito da escolha daquele que seria o melhor sistema de televisão digital a ser adotado pelo Brasil.

Sob encomenda da Anatel, o CPqD realizou, ainda, estudos que englobaram aspectos não só técnicos, mas mercadológicos. O panorama do desenvolvimento da televisão digital no mundo também foi objeto de estudo da Fundação (PATACA *et al.*, 2002). Destaque-se, ainda, os relatórios sobre mapeamento de demanda, cadeia de valor e política industrial. Os resultados das investigações foram sintetizados de forma didática no Relatório Integrador, que apresentava como pontos básicos uma proposta de televisão digital ousada. Pretendia-se um modelo capaz de contribuir para a superação do problema da exclusão social na sociedade da informação, elevar o nível cultural e educacional da sociedade, melhorar o nível de emprego no país, beneficiar o telespectador, permitir uma transição rápida para um ambiente totalmente digital e possibilitar novas aplicações no futuro

(BOLAÑO; BRITTOS, 2007). Os dados reunidos como resultado dos estudos foram considerados consistentes pela Anatel.

No dia 17 de abril de 2001, o processo de definição sobre qual sistema o País deveria escolher entrou em fase de Consulta Pública, publicada no Diário Oficial da União sob o número 291. Contribuições foram recebidas até o dia 18 de junho, analisadas, formatadas durante os dez dias seguintes e disponibilizadas para réplica até o dia 23 de julho. A Anatel havia programado, ainda, uma audiência pública para o dia 29 de maio, à qual compareceram 83 representantes de diversos segmentos interessados na definição governamental (TAVARES, 2001). Três relatórios foram oferecidos à consulta pública: o relatório técnico coordenado pelo grupo Abert/SET; um relatório com os dados brutos das experiências realizadas pelo grupo Abert/SET, de modo a permitir uma avaliação mais isenta por parte de eventuais interessados no tema; e, por fim, o Relatório Integrador, produzido pelo CPqD, o qual aborda os vários cenários relativos às tecnologias testadas.

Dois anos e meio de pesquisas, análises técnicas e relatórios, somados a consultas e audiências públicas serviram de subsídios para o posicionamento da Anatel. Mas, ainda de acordo com o vice-presidente, a Agência deveria chegar a essa definição sem pressa. Não se tratava, apenas, de uma opção tecnológica. Ainda havia muito o que se discutir. Ainda durante o governo FHC, a Anatel promoveu quatro consultas públicas. Na Consulta Pública nº 216, de 17 de fevereiro de 2000 – primeira parte do relatório final sobre testes em sistemas de televisão digital – houve 20 contribuições, das quais 17 de empresas privadas. Na Consulta Pública nº 229, de 7 de abril de 2000 – terceiro relatório parcial de testes –, foram registradas apenas duas propostas de consórcios de plataformas de transmissão digital. Já a Consulta Pública nº 291, de 12 de abril de 2001, recebeu 45 propostas, das quais 38 originárias de empresas de radiodifusão, representantes de consórcios e do grupo Abert/SET.

Daí Bolaño e Brittos (2007) afirmarem que a regra foi a baixa participação, com percentual ínfimo de presença de segmentos po-

pulares. Os autores destacam, ainda, que os testes autorizados pela Anatel e realizados sob coordenação da Abert/SET acolheram preferencialmente as pretensões dos grandes empresários: "Na condução dos testes, não houve participação ativa de atores não-hegemônicos" (*ibidem*, p. 146). Além disso, afirmam os autores, durante os testes prevaleceu o clima de *show* da tecnologia, em que o telespectador só entrou em cena na hora da aplaudir; houve mínima participação do Congresso no debate, limitada à convocação de representantes da Anatel a três audiências (uma na Câmara e duas no Senado); os dirigentes da Anatel teriam privilegiado a participação em feiras e eventos de entidades empresariais, como a da Abert, e se distanciado dos movimentos que reivindicam democratização da comunicação.

Nem a tentativa de integrar a sociedade civil no debate por meio de uma audiência pública não teria obtido sucesso: a Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj) precisou recorrer à justiça para, liminarmente, assegurar o direito da Anatel receber sem restrições questionamentos sobre a escolha do padrão tecnológico de TV digital. "O caráter restritivo da audiência ficava nítido por ter a Anatel impedido a apresentação de posicionamentos sobre o mérito da posição brasileira quanto à digitalização" (BOLAÑO; BRITTOS, 2007, p. 149).

Em setembro de 2002, o Minicom divulgou o documento intitulado *Política para adoção de tecnologia digital no serviço de radiodifusão de sons e imagens no Brasil* (Exposição de Motivos número 1.247, de 6 de setembro de 2002), com o objetivo de estabelecer as diretrizes gerais para adoção e implantação de tecnologia digital no serviço de radiodifusão do País. O documento prevê um modelo de televisão digital terrestre flexível, de modo a oferecer às emissoras de TV total liberdade para escolher pelo conjunto de aplicações que lhe for mais conveniente.

Os concessionários de serviço de radiodifusão poderiam optar, por exemplo, entre transmissão em SDTV simples, SDTV com múltipla programação ou HDTV; além de definir qual aplicação – ou quais aplicações – julgava mais apropriada às suas necessidades e/ou objetivos, se recepção móvel, recepção portátil, multimídia e interatividade:

> Assim foi atendida uma das principais reivindicações das grandes redes, com origem na Central Globo de Engenharia, deixando para decisão exclusiva das emissoras quais serviços de TV digital implantar em uma ou outra cidade, sem definição prévia de qualquer critério público. O governo Lula acabou incorporando a idéia de um modelo flexível (BOLAÑO; BRITTOS, 2007, p. 150).

Vale ressaltar que as diretrizes desse documento entraram em vigor via decreto presidencial, sem consulta ou audiência pública. Para Bolaño e Brittos, esse direcionamento seria um reflexo da política brasileira para televisão digital concebida durante o governo FHC, voltada – segundo os autores – para o atendimento dos interesses dos empresários concessionários de serviço de radiodifusão.

No entanto, a sequência dos acontecimentos mostrou que *atender interesses do ator radiodifusores* não seria um comportamento característico de um governo específico. Como já sugeriam antecedentes históricos, a ação se configura uma regra comum ao ator *Governo Federal*, independentemente do grupo político à frente do Poder Executivo. A trajetória relativa à digitalização da televisão reforça esse entendimento, conforme se pode verificar adiante.

5.3 FNDC e Intervozes: a sociedade civil se organiza

As discussões sobre a digitalização da TV teriam revigorado o debate sobre exploração dos meios de comunicação no País (SOARES, 2006). A sociedade civil se envolveu, fundamentalmente, por meio de duas entidades: o FNDC e o Coletivo Intervozes. Tratam-se de duas instâncias convergentes daquilo que se convencionou chamar de "movimento pela democratização da comunicação" (RAMOS, 2007, p. 45). Em conjunto, eles compreendem o que esta pesquisa identifica como o ator *movimentos sociais*, dotado de racionalidade estratégica e inserido na arena de negociação em torno dos rumos da digitalização da televisão brasileira. Quanto às suas preferências e interesses, o FNDC e o Coletivo Intervozes se consolidaram como um contraponto em relação ao ator *Radiodifusores*.

Criado em 1991 como um movimento social, o FNDC transformou-se em entidade em 1995:

> Depois de perder a batalha da luta pela democratização da comunicação durante a Constituinte, quando o empresariado praticamente escreveu o Capítulo V da Constituição Federal, entidades de classe que formavam a Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação decidiram que era preciso manter um esforço permanente de mobilização e ação na busca de políticas públicas que democratizassem de fato a área das comunicações[27].

Em meados dos anos 1990, o Fórum se desmobilizou. No início dos anos 2000, no entanto, com a vitória do candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) na disputa pelo poder Executivo e com a iminência da implantação da televisão digital no País, o movimento se reergueu e reativou suas bases: "Simultaneamente, toda a regulamentação da área de comunicações está sendo revista e a sociedade brasileira deve enfrentar o momento histórico de definir qual digitalização das comunicações será mais emancipadora para o Brasil"[28].

Entre as principais bandeiras do FNDC estão: maior participação da sociedade civil nas decisões governamentais relativas a políticas de comunicação; a democratização da mídia – embora não conceitue tal expressão; a efetivação de um marco regulatório que prepare o Brasil para os desafios da convergência; a universalização da inclusão digital por meio do rádio e da TV; e um novo modelo que garanta a pluralidade e a diversidade cultural[29]. Ao

---

27 Disponível no site do FNDC: http://www.fndc.org.br/internas.php?p=internas&lay_key=5&cont_key=10. Acesso em 18 de outubro de 2009.

28 Disponível em: < http://www.fndc.org.br/internas.php?p=internas&lay_key=5&cont_key=9>. Acesso em: 19 de outubro de 2009.

29 Essas preocupações estão presentes no documento *O que o governo despreza no debate sobre a TV Digital: elementos para a recuperação do interesse público no projeto estratégico da digitalização das comunicações no Brasil.*

abordar a importância estratégica da digitalização, o FNDC destaca a "possibilidade inédita de rompermos com a monopolização e a oligopolização do mercado de radiodifusão no Brasil, abrindo uma fase extremamente dinâmica para a competição e o estabelecimento de novos atores" (FNDC, 2005, p. 2).

Fazem parte do Fórum as seguintes entidades vinculadas à área de televisão: Associação Brasileira de Televisão Universitária (ABTU), Executiva Nacional dos Estudantes de Comunicação Social (Enecos), Federação Interestadual dos Trabalhadores em Radiodifusão e Televisão (Fitert), Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), Fórum Nacional de Professores de Jornalismo (FNPJ), Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (Intercom), Sindicato Interestadual dos Trabalhadores na Indústria Cinematográfica e do Audiovisual (STIC), Sindicato dos Trabalhadores da Indústria Cinematográfica do Estado de São Paulo (Sindcine) e União Cristã Brasileira de Comunicação Social (UCBC). Atualmente, o Fórum mantém 12 comitês regionais em nove estados do País, além de espaço no Conselho de Comunicação Social e no Comitê Consultivo do Sistema Brasileiro de TV Digital (SBTVD).

Coletivo Brasileiro de Comunicação Social Intervozes, criado em 2002, apresenta perfil semelhante. Trata-se de uma entidade que reúne ativistas, jornalistas e estudantes da área de comunicação que se propõem a reivindicar a democratização do direito à comunicação. Em 2003, tornou-se uma associação civil sem fins lucrativos e, hoje, conta com representantes em 15 estados e no Distrito Federal. Entre 2005 e 2007, envolveu-se ativamente de discussões públicas sobre a TV digital no país. A entidade participou de debates e promoveu eventos com a academia e com os consórcios responsáveis pelo desenvolvimento do SBTVD (Sistema Brasileiro de TV Digital). Houve, ainda, realização de audiências, interlocução com os representantes do Estado e do Ministério Público Federal.

Também para o Coletivo Intervozes, a TV digital deveria possibilitar a entrada de novos atores no cenário da radiodifusão brasileira, como forma de garantir a democracia efetiva e a liberdade de expres-

são e pensamento, a partir de um sistema público de comunicação sem fins lucrativos e sob controle da sociedade:

> A melhor maneira de estimular a migração para a TV digital, segundo o Intervozes, seria através da criação de novos canais, e não da transmissão em alta definição, que exige receptores de custo inacessível para a maioria da audiência de TV aberta no Brasil (SOARES, 2006, p. 134).

O Intervozes ressalta que, ao adotar determinado modelo de digitalização da TV, o Estado brasileiro definirá por democratizar ou não os meios de comunicação através da otimização do espectro; por estabelecer ou não um marco regulatório que prepare o País para um futuro de convergência de mídias; pela inclusão digital ou não de milhões de famílias que se encontram à margem dos avanços tecnológicos do setor; pelo impulso ou não da indústria audiovisual nacional; pela representação ou não da diversidade regional brasileira na mídia; e, por fim, "se queremos, em resumo, garantir direitos fundamentais presentes na Constituição Federal de 1988 e nos pactos internacionais ratificados pelo Brasil" (COLETIVO INTERVOZES, 2006a, p. 4).

A entidade critica, ainda, o que considera pressa para tomada de decisão sobre qual padrão adotar e sugere o adiamento da definição, de modo a possibilitar a introdução de instrumentos que permitissem uma maior participação da sociedade na discussão. Além disso, defende um modelo que permita a multiplicidade de canais, mesmo que para isso seja necessário abrir mão da alta definição. O Intervozes propõe transmissão em EDTV, com qualidade semelhante – ou superior – àquela proporcionada por aparelhos de DVD.

Dessa forma, além de um ganho expressivo em relação ao sinal analógico, com a eliminação de "fantasmas" e "chuviscos" na imagem, seria possível também a inclusão de novos atores no cenário audiovisual brasileiro, por meio da otimização do espectro. Isso porque a EDTV permite a transmissão simultânea de até quatro programas em um mesmo canal (multiprogramação); ao passo que, em

HD, seriam necessários os mesmos 6 MHz para transmitir apenas uma programação. Adotar um sistema de transmissão e recepção em HD representaria, ainda, alto custo não só para telespectadores (que precisariam adquirir televisores do tipo *full HD* para ter acesso à tecnologia), mas também para emissoras educativas, públicas e comerciais (locais), que seriam obrigadas, por questão de sobrevivência, a adquirir equipamentos para captação, edição e transmissão em HD.

Percebe-se, assim, que a proposta do Coletivo Intervozes quanto ao modelo de televisão digital se aproxima do padrão europeu (DVB), baseado, fundamentalmente, na multiplicidade de programação ou de canais, mesmo que, para isso, seja necessário abrir mão da definição HD. Decisões relativas à configuração de um modelo de TV digital iam além, portanto, das questões tecnológicas. Abarcava, sobretudo, definições sobre adoção de políticas de comunicação, por meio das quais determinados interesses seriam atendidos e, outros, relegados a segundo plano.

> Nesse processo, de um lado estão as possibilidades de renovação do quadro atual, com a abertura do uso do espectro, do outro lado, está o interesse corporativo das redes, cujo maior objetivo é não mudar em nada o controle sobre a fatia do espectro eletromagnético de que dispõem hoje (SOARES, 2006, p. 133).

O cenário conflituoso no início dos anos 2000 poderia ser assim resumido: de um lado, empresários concessionários de serviços de radiodifusão a julgar já suficientes os elementos favoráveis à adoção do modelo japonês (ISDB-T), com ênfase na transmissão em alta definição; do outro, entidades da sociedade civil ligadas a movimentos sociais, organizadas em torno da defesa de características inerentes ao sistema europeu (DVB), a defender um debate amplo em torno da escolha, além de cautela na tomada de decisão. A Anatel, como coordenadora do processo, deveria atuar no papel de mediadora dos conflitos. No entanto, a agência carregava consigo a acusação de estar

identificada com a pauta da Abert/SET. Embora testes tivessem sido realizados no segundo mandato da gestão Fernando Henrique Cardoso, a decisão sobre qual modelo de televisão digital adotar ainda não havia sido tomada pelo Estado brasileiro. Em 2003, toma posse um novo governo. Luís Inácio Lula da Silva chega ao poder cercado de expectativa por parte, sobretudo, de entidades ligadas a movimentos sociais da área audiovisual – afinal de contas, chegava ao Executivo um líder sindical, presidente nacional de um partido historicamente ligado a movimentos sociais, o Partido dos Trabalhadores (PT).

5.4 TV digital no governo Lula: expectativas e novas diretrizes

Assim que chegou ao Executivo, o presidente Luís Inácio Lula da Silva deu demonstrações de que caminhava no sentido de atender às expectativas do ator *movimentos sociais*. Mudanças relativas ao desenho institucional quanto à implementação da digitalização evidenciaram isso.

Entre 1997 e 2002, a Anatel foi responsável pelo estudo, planejamento e desenvolvimento da digitalização da televisão brasileira. Em 2003, entretanto, essa prerrogativa foi transferida para o Ministério das Comunicações, que passou a concentrar os procedimentos relativos ao tema. Se antes havia suspeitas de cooptação informal da Anatel por parte do ator *radiodifusores*, agora ela se efetivava formalmente, desta vez pelo ator *Governo Federal*. Esse arranjo institucional teria favorecido um movimento que Brittos e Bolaño chamam de "politização do debate". A transferência de poder de uma agência reguladora independente para uma pasta governamental seria "o reconhecimento do caráter político de uma decisão dessa magnitude" (2009, p. 308-311).

Não que a Agência reguladora também não esteja exposta a pressões políticas – sobretudo aquelas exercidas pelo Executivo. Afinal de contas, seu Conselho Diretor é formado por cinco conselheiros indicados pelo presidente da República e aprovados pelo Senado Federal. No entanto, lembram os autores, apesar de certas limitações, o instituto da agência reguladora guarda importantes mecanismos democratizantes, como a possibilidade de se realizar consultas públicas.

A transferência de poder para o Minicom enfraqueceria esse caráter democrático e proporcionaria a consequente politização do debate.

Ironicamente, esse desenho institucional pouco democrático foi visto com simpatia pelos movimentos que reivindicam a chamada democratização da comunicação: "O reposicionamento do Minicom restabelece o primado das decisões políticas sobre a suposta neutralidade e objetividade das decisões técnicas" (FNDC, 2003, p. 8). Para o FNDC, enfraquecer a Anatel, ao mesmo tempo em que se fortalecia o Ministério, significava enfraquecer também o grupo Abert/SET e sua influência sobre a Agência (*idem*, 2005). A politização do debate foi vista como uma vantagem por parte dos movimentos sociais envolvidos com o tema por um motivo simples: aquele era um governo formado por atores historicamente ligados à bandeira da democratização da comunicação.

De um lado, a Anatel estaria mais exposta a pressões do ator *radiodifusores*; do outro, o *Governo Federal* estaria mais propenso a ceder a pressões do ator *movimentos sociais*. Portanto, a politização do debate seria um meio do ator *movimentos sociais* moldar as instituições (Minicom, Anatel, regras, normas, etc.) aos seus interesses, por meio de um governo propenso a atender suas reivindicações.

Assim, no início da gestão Lula, o jogo deu sinais de virada. O ator *radiodifusores* perdeu espaço na disputa para o ator *movimentos sociais* que, naquele momento, estava mais próximo do *Governo Federal* – ou até fazia parte dele. Prova dessa virada era que, naquele momento, o ator *radiodifusores* reivindicou maior participação no processo de tomada de decisão (RADIODIFUSORES cobram..., 2003). Percebe-se, então, que participação no curso do processo decisório seria um valor instrumental e não um princípio em si – seja entre *radiodifusores* ou *movimentos sociais*.

À época, a pasta era comandada pelo ministro Miro Teixeira – até então deputado pelo PDT. É por ele assinada a minuta da Exposição de Motivos da TV Digital, de junho de 2003. Trata-se de um projeto de Decreto que propõe a criação do Grupo Executivo do Projeto Televisão Digital e estabelece diretrizes para a realização de

estudos e pesquisas, com o objetivo de introduzir a tecnologia digital no serviço de radiodifusão de sons e imagens. Sua entrada em vigor pressupunha, ainda, a revogação da Exposição de Motivos nº 1.247, de 6 de setembro de 2002, acusada de privilegiar o ator *radiodifusores* (BOLAÑO; BRITTOS, 2007).

Outro ponto preocupava o ator *radiodifusores*: o debate dava sinais de que corria o risco de voltar à estaca zero. Na Exposição de Motivos, o ministro ressaltava oficialmente sua convicção sobre a possibilidade de o Brasil desenvolver modelo, sistema e padrão próprios de televisão digital:

> Apresento a Vossa Excelência [Presidente da República] minha fundamentada convicção de que o Brasil precisa definir um modelo próprio, com estratégia baseada no cidadão, para fazermos da inclusão digital o meio mais eficaz e rápido de alcançarmos a inclusão social, com importantes repercussões na capacidade de inovação e na formação de novas gerações de pesquisadores (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, n.p., 2003).

O ator *Governo Federal* propunha, basicamente, a integração entre universidades, centros de pesquisa e empresas privadas, com vistas ao desenvolvimento industrial, tecnológico e social do País. O ministro destaca aqueles que seriam os principais benefícios que a nova tecnologia poderia oferecer à sociedade brasileira: a possibilidade de surgimento de ferramentas de para uso em políticas públicas de inclusão social e digital; novos serviços e aplicações de telecomunicações, principalmente aqueles baseados em interatividade; possibilidade de uma mesma exploradora de serviços de radiodifusão de sons e imagens oferecer, de forma simultânea, mais de um programa televisivo; e, por último, melhor qualidade de vídeo e áudio.

A partir da leitura analítica da disposição dos benefícios, percebe-se: (1) ênfase em relação ao potencial de inclusão social oferecido pela digitalização da televisão; (2) possibilidade da inclusão de novos atores no cenário, uma vez que o documento faz referência não só

ao setor de telecomunicações – como relacionado a novos serviços e aplicações baseados em interatividade –, mas, sobretudo, à multiprogramação – uma das reivindicações do ator *movimentos sociais*; (3) a melhoria da qualidade de som e imagem, por sua vez, é o último item da lista – o que leva a crer que, diante dos benefícios elencados e da potencialidade quanto ao impacto social da digitalização da TV, esse seria, talvez, o menos importante.

Vale lembrar que a Exposição de Motivos nº 1.247 de 6 de setembro de 2002, assinada pelo então ministro Juarez Martinho Quadros do Nascimento no governo FHC, indicava uma melhor qualidade de som e imagem como item primeiro na relação de benefícios a serem ofertados pela nova tecnologia. Além disso, em nenhum dos trechos daquele documento se verifica qualquer menção à possibilidade de desenvolvimento de sistema próprio por universidades, centros de pesquisa ou indústrias brasileiros.

Percebe-se, portanto, uma mudança de postura no que diz respeito às iniciativas preliminares diante da digitalização da televisão no Brasil quando do início do governo Lula. Não por acaso, a gestão do ministro Miro Teixeira à frente da pasta foi vista com simpatia pelo Coletivo Intervozes e pelo FNDC: "[...] o governo demonstrou relativa abertura ao debate e acertou ao verificar junto às universidades que pesquisavam o tema a possibilidade de desenvolver componentes que formassem um sistema brasileiro" (INTERVOZES, p. 9, 2006).

Diante do que o Ministério das Comunicações havia elencado como principais benefícios da tecnologia digital, naquele momento, o cenário era favorável ao sistema europeu. Prova disso foi a parceria entre Brasil e União Europeia, formalizada em 18 de julho de 2003, para realização de pesquisas conjuntas na área de TV e inclusão digital. Na ocasião, o comissário europeu de Indústria e Sociedade da Informação, Erkki Liikanen, mostrou-se convencido de que o Brasil havia decidido pela criação de um sistema próprio de televisão digital, em parceria com a Europa (PULITI, 2003).

O objetivo do DVB era servir de base para o desenvolvimento do sistema brasileiro. Propósito compartilhado abertamente pelo mi-

nistro Miro Teixeira, por meio do seu assessor especial, Márcio Wohlers de Almeida, segundo o qual a parceria seria reflexo da intenção do governo brasileiro de "adensar as linhas de colaboração com os europeus para um padrão brasileiro de TV digital" (*ibidem*). A Copa do Mundo de 2006 já deveria ser transmitida digitalmente, segundo previsão de Teixeira (PEREIRA, 2003).

Enquanto isso, o ator *radiodifusores* continuava a cobrar maior participação no processo de definição da digitalização da televisão brasileira. A queixa veio à tona publicamente na abertura do Congresso SET, no dia 03 de setembro de 2003, à qual estavam presentes o presidente da SET e diretor de Tecnologia do SBT, Roberto Franco, o presidente da Anatel, Luiz Guilherme Schymura, e o assessor especial do Minicom, Márcio Wohlers (RADIODIFUSORES cobram..., 2003).

Franco afirmou que os engenheiros vinham desenvolvendo e propondo soluções à televisão, mas tal esforço não estava sendo reconhecido. Disse, ainda, que o desenvolvimento de um sistema nacional levantava questões quanto às vantagens dessa alternativa. Na ocasião, Fernando Bittencourt, diretor de Engenharia das Organizações Globo e integrante do grupo Abert/SET, alertou para o risco de não se ter escala nem capacidade de fabricação de circuitos integrados caso o Brasil fizesse a opção pelo desenvolvimento de um sistema próprio. Isso forçaria o País a importar chips. Nesse sentido, Bittencourt defendeu a adoção de um dos padrões já utilizados no mundo, cujos circuitos são comercializados em escala mundial, além de uma posição por parte do governo até abril de 2004: "Os radiodifusores não podem ser coadjuvantes em relação a escolha de um padrão de TV digital" (*ibidem*).

O presidente da Anatel reforçou o discurso de Bittencourt, ao afirmar que, devido aos testes já realizados até aquele momento, o governo Lula já teria subsídios suficientes para escolher qual seria o padrão mais adequado ao País. O assessor especial do ministro Miro Teixeira, por outro lado, reafirmou a intenção do governo no desenvolvimento de um sistema próprio de televisão digital, como forma de reduzir a dependência tecnológica do Brasil em relação a países

desenvolvidos e de reinserir a ciência e a tecnologia nacionais no cenário de consórcios internacionais. Isso, repetiu Wohlers, até a Copa do Mundo de 2006.

Também em setembro de 2003, o governo instituiu – mais uma vez por meio de decreto – um Grupo de Trabalho Interministerial, o qual se debruçou sobre a minuta do que viria a ser o Decreto 4.901/2003 com o objetivo de avaliar propostas, propor diretrizes e medidas para a implantação do Sistema Brasileiro de TV Digital. A medida levou o FNDC a afirmar: "Pela primeira vez, a digitalização foi projetada como um problema de toda a sociedade e do povo brasileiro que passaria a exigir um controle público não só na decisão como na regulação do setor" (FNDC, 2005, p.3). Posteriormente, entretanto, o ator *movimentos sociais* se mostrou frustrado com os rumos da digitalização.

5.5 O Decreto nº 4.901/2003: desenho institucional e práticas informais

O Decreto nº 4.901, de 26 de setembro de 2003, instituiu o Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD) como um elemento normatizador de diretrizes políticas, no que diz respeito à transição do padrão analógico para o digital. "O Sistema Brasileiro de Televisão Digital envolve além de aspectos meramente técnicos, os socioeconômicos, jurídicos e até políticos" (HOBAIKA; BORGES, 2007, p. 61). O documento lista 11 objetivos – três a mais em comparação com a minuta apresentada pelo Minicom ao Presidente da República.

A norma procurou, fundamentalmente, estruturar de maneira formal o trabalho de desenvolvimento da digitalização da televisão brasileira, ao apresentar não só objetivos, mas também a divisão de tarefas entre Comitê de Desenvolvimento, Comitê Consultivo e Grupo Gestor. Ao primeiro, competia decidir sobre o padrão a ser escolhido pelo governo brasileiro, orientar o presidente da República sobre o tema e supervisionar o Grupo Gestor; este, por sua vez, deveria executar as ações de gestão operacional e administrativa decididas pelo Comitê de Desenvolvimento (com apoio técnico e administrativo da Finep, Financiadora de Estudos e Projetos, e do CPqD); e,

por último, ao Comitê Consultivo caberia propor ações e diretrizes fundamentais relativas ao SBTVD.

A distribuição de prerrogativas, como é possível perceber, estava longe de representar uma distribuição equilibrada de poder. Isso porque o poder decisório relativo aos trabalhos do SBTVD estava concentrado no Comitê de Desenvolvimento.

Conforme prevê o Art. 3º, ao Comitê de Desenvolvimento competia fixar critérios e condições para a escolha das pesquisas, dos projetos e dos participantes; estabelecer diretrizes e estratégias para a implementação da tecnologia digital; supervisionar os trabalhos do Grupo Gestor; oferecer relatório com propostas sobre a definição do modelo de referência do sistema brasileiro de televisão digital, do padrão a ser adotado e da forma de exploração do serviço. O Comitê deveria ser formado por um representante do Minicom, da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Ciência e Tecnologia, do Ministério da Cultura, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério da Educação, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério das Relações Exteriores e, por último, da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República.

Assim como verificado historicamente ao longo da trajetória da política de comunicação relativa à televisão no Brasil, mais uma vez o poder de decidir se concentrou nas mãos do Executivo, uma vez que o Comitê de Desenvolvimento era diretamente vinculado a ele – percebe-se, pois, um reforço institucional nesse sentido. Dentre suas prerrogativas formais, estava, por exemplo, a de "decidir sobre as propostas de desenvolvimento do SBTVD", presente no inciso VI do Art. 1º.

Aos atores *movimentos sociais* e *radiodifusores* restou, formalmente, o Comitê Consultivo que, como o próprio nome sugere, possuía caráter propositivo. Ele era composto por entidades da sociedade civil representantes de classe, subdivididas entre Câmara de Serviços, Conteúdo, Universalização e Inclusão Digital e a Câmara de Tecno-

logia e Indústria[30]. Ao prever formalmente um espaço reservado à manifestação das entidades representativas de setores vinculados à comunicação, "o governo dava sinais de que a busca da equalização de visões e interesses corporativos seria uma das tônicas do processo de definição dessa política" (FNDC, 2005, p. 3).

O Decreto, porém, não expõe claramente quais seriam as atribuições do Comitê Consultivo. Formalmente, tratava-se de um meio de se possibilitar àqueles que atuavam no setor o acesso às ações relativas à digitalização da TV. Sua função seria opinar sobre os diferentes modelos de negócio, ou seja, a tarefa do Comitê se restringia a opinar e propor soluções sobre a normatização dos ganhos dos atores envolvidos num dado modelo de serviços (BOLAÑO; BRITTOS, 2007).

O parágrafo primeiro do Art. 5º limitava ainda mais o raio de ação dos dois atores. Ele atribui ao presidente do Comitê de Desenvolvimento, ou seja, ao Ministro das Comunicações, a prerrogativa de indicar as entidades com assento no Comitê Consultivo. Ressalte-se outro aspecto relevante: o Comitê Consultivo deveria ser presidido pelo presidente do Comitê de Desenvolvimento, ou seja, pelo Ministro das Comunicações. O Comitê de Desenvolvimento, vinculado diretamente à Presidência da República e formado por representantes de 10 Ministérios, detinha total controle sobre o Comitê Consultivo.

Embora previsto formalmente, podia-se prever – a partir do desenho institucional – que, na prática, o Comitê Consultivo iria dis-

30 Faziam parte do Comitê Consultivo a Associação Brasileira de Cinematografia (ABC), Associação Brasileira de Educação a Distância (Abed), Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), Associação Brasileira de Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (ABPEC), Associação Brasileira de Televisão Universitária (ABTU), Associação das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação, Software e Internet (Assespro), Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee), Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica (Abipti), Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), Associação Brasileira de Produtores Independentes de Televisão (ABPI-TV), Associação Brasileira de TV por Assinatura (ABTA), Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos (Eletros), Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), Federação Interestadual dos Trabalhadores em Telecomunicações (Fittel), Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), Instituto de Defesa do Consumidor (Idec), Rede de Informações para o Terceiro Setor (Rits), Sociedade Brasileira de Computação (SBC), Sociedade Brasileira pelo Progresso da Ciência (SBPC), Sociedade Brasileira de Telecomunicações (SBrT), Sociedade Brasileira de Engenharia de Televisão e Telecomunicações (SET).

por de um raio de participação extremamente restrito ao longo do processo de tomada de decisão relativo ao SBTVD. E foi o que se verificou do início das suas atividades, em 17 de agosto de 2004 – três meses após sua criação oficial, por meio de ato do Ministério das Comunicações – até a assinatura do Decreto 5.820/2006, o qual formalizou sua extinção.

Diante das queixas de representantes do Comitê, pode-se afirmar que, na prática, o grupo esteve à margem do processo decisório. A começar pelo não recebimento de documentos elaborados pela Fundação CPqD que deveriam servir como material de consulta e de discussão ao longo do processo de debate sobre qual modelo adotar. O Comitê Consultivo alega que só recebeu quatro dos oito documentos produzidos pela Fundação de pesquisa:

> Um dos mais importantes, o que trata da política regulatória do novo sistema, sequer foi apresentado formalmente a quem, de acordo com o Decreto 4.901, deveria determinar as diretrizes estratégicas dos trabalhos das outras duas instâncias (Comitê de Desenvolvimento e Grupo Gestor) (FNDC, p. 7, 2005).

O Minicom negou essa afirmação, ao declarar que as entidades representativas da sociedade integrantes do Comitê participaram ativamente das 83 reuniões e que todas tiveram acesso aos relatórios produzidos pelo CPqD (SCHENKEL, 2006). Os registros da correspondência eletrônica da Secretaria-Executiva do FNDC, no entanto, desmentem o Ministério, ao assegurar que ocorreram apenas 12 reuniões ordinárias do Comitê Consultivo ao longo dos 19 meses de sua existência. Informativo do Coletivo Intervozes afirma, ainda, que documentos e estudos encaminhados pela Câmara de Conteúdo do Comitê Consultivo não foram devidamente postos em debate. Para Celso Schröder, secretário-executivo do FNDC, houve uma transferência da discussão do ambiente público para espaços privados e informais (INTERVOZES, 2005).

O quadro de descontentamento levou oito entidades que representam 450 organizações a enviar uma carta ao Minicom, ao Congresso e ao Presidente da República. No documento, elas exigiam transparência, participação nas decisões, valorização do desenvolvimento da tecnologia nacional e a utilização da televisão como instrumento de inclusão social. Assinaram a carta a Associação Brasileira de Canais Comunitários (ABCCOM), Associação Brasileira de ONGs (Abong), Associação Brasileira de TVs Universitárias (ABTU), Campanha Quem Financia a Baixaria é Contra a Cidadania, Congresso Brasileiro de Cinema (CBC), Associação Nacional pelo Direito à Comunicação (Cris Brasil), Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) e Fórum Brasileiro de Ensino de Cinema e Audiovisual (Forcine) (INTERVOZES, 2005).

Gabriel Priolli, presidente da ABTU, chegou a declarar que "o ministro Hélio Costa negou audiências para entidades do Comitê, enquanto eles atendiam quase diariamente a Abert [entidade representativa das emissoras de TV]. As decisões eram discutidas em outras instâncias" (*ibidem*). As entidades acusaram o Minicom de sabotar a participação de representantes da sociedade civil no debate, que eram convocados em cima da hora para as reuniões ou não recebiam verbas para financiar a viagem.

As queixas dos integrantes do Comitê Consultivo foram apresentadas, oficialmente, à Presidência da República, conforme documento reproduzido abaixo:

> Reunião Extraordinária em conjunto das câmaras do CC-SBTVD
> São Paulo, 3 de março de 2006
> EXMO.SR.
> Luis Inácio Lula da Silva
> MD Presidente da República Federativa do Brasil
> Com cópia para os membros titulares do Conselho de Desenvolvimento do SBTVD
> Senhor Presidente

A Câmara de Serviços, Conteúdo, Universalização e Inclusão Digital e a Câmara de Tecnologia e Indústria do Conselho Consultivo do Sistema Brasileiro de Televisão Digital (CC-SBTVD), instituído pelo Decreto 4.901 / 2003, nos termos do Artigo 21 do Regimento Interno do CC, após convite a todos os seus membros integrantes, reuniram-se em conjunto e extraordinariamente, no dia 3 de março de 2006, São Paulo, Capital, das 10h30min às 12h30min, quando:

CONSIDERANDO:

1. Os riscos e oportunidades que a introdução da tecnologia digital nas comunicações significará para a cultura, a política e a economia do Brasil;

2. O fato de até o momento o Ministério das Comunicações não ter apresentado ao Comitê Consultivo o documento "Modelo de Referência para a Televisão Digital Terrestre", com seus Anexos, para a devida apreciação e apresentação de comentários por parte das entidades representantes da sociedade civil;

3. O Artigo 5o do Decreto 4.901/ 03 que delega ao Comitê Consultivo a competência de "propor ações e diretrizes fundamentais relativas ao Sistema Brasileiro de Televisão Digital – SBTVD";

DELIBEROU:

1. Reportar-se à Vossa Excelência, dando conhecimento a todos os membros titulares do Conselho de Desenvolvimento do SBTVD, para propor o que segue;

2. Renovar a sua disposição em cumprir a competência que lhe foi determinada pelo decreto presidencial, acima referida, o que, no entendimento de seus membros, ainda não ocorreu em sua plenitude;

3. Solicitar que Vossa Excelência libere o documento produzido pela Fundação CPqD com a proposta de "Modelo de Referência da Televisão Digital Terrestre" e anexos para que este Conselho possa analisá-la e contribuir com sua proposta

> de "ação e diretrizes fundamentais relativas ao SBTVD", nos termos do decreto acima referido;
> 4. Propor, para assegurar uma melhor convicção na definição do "Modelo de Referência do SBTVD", ampliar a legitimação do processo desta definição e produzir subsídios valiosos para a tomada de decisão do Governo Federal, a realização, coordenada pelo Conselho de Desenvolvimento do SBTVD, de Consulta Pública junto à Sociedade Brasileira sobre a proposta de Modelo de Referência, seguida de Audiências Públicas, dentro de um cronograma previamente fixado para que não se protele, além do tempo necessário para uma decisão segura, a tomada de decisão sobre o Modelo de Referência do SBTVD;
> 5. Colocar-se, mais uma vez, à inteira disposição de Vossa Excelência para que este Conselho possa dar fiel cumprimento às competências a ele delegadas.
> Respeitosamente
> Integrantes das Câmaras do Comitê Consultivo do SBTVD
> Em tempo: A SET – Sociedade de Engenharia de Televisão, integrante da Câmara de Tecnologia não concorda com os termos do presente documento.

Atenção à ressalva ao fim do texto: a SET não concordou com os termos do documento. O que leva a crer que o ator *radiodifusores* – ao contrário do ator *movimentos sociais* – não estava se sentido alijado do processo decisório. Isso reforça a acusação feita por Priolli de que o Ministério das Comunicações tratava de forma seletiva os integrantes do Comitê: enquanto negava audiências para determinadas entidades, atendia quase que diariamente representantes das emissoras de televisão.

A queixa reforça, também, a interpretação apresentada por Melo (2007) quando da análise detalhada do Decreto 4.901. De acordo com o autor, qualquer uma das opções disponíveis no cenário mundial atenderia aos aspectos-chave elencados no instituto, quais sejam: interatividade, mobilidade, portabilidade e definição de imagem. Ques-

tões técnicas, portanto, não seriam alvo do debate central. "O fator decisivo era a preservação do modelo de negócio das emissoras de TV, como defendido por muitos (inclusive pelo ministro das Comunicações)" (p. 142). Daí, subentende-se que a participação ativa de críticos ao modelo em vigor colocaria em risco tal preservação.

O Decreto 4.901 foi assinado, ainda, pelo ministro Miro Teixeira. Porém, quando da primeira reunião do Comitê de Desenvolvimento, em 10 de março de 2004, ele não estava mais à frente da pasta. Naquele momento, Teixeira já havia sido substituído pelo seu sucessor, o deputado Eunício Oliveira – que permaneceu na função entre janeiro de 2004 até julho de 2005. Destaque-se: Oliveira é dono de três emissoras de rádio, duas no Ceará e uma em Goiás (CABRAL, 2005). Portanto, como empresário radiodifusor, possuía interesse direto nos rumos da digitalização da televisão no Brasil. Além disso, sua gestão ficou marcada pelo uso das comunicações como moeda de troca política:

> Domicílio eleitoral do ministro Eunício Oliveira (PMDB), o Estado do Ceará está expandindo seus serviços de comunicação: 69% das consultas públicas abertas este ano para execução de serviços de retransmissão de TV (RTV) são para lá. Das 52 portarias publicadas no Diário Oficial da União, 36 são destinadas a municípios do Ceará, quatro vezes mais dos que para São Paulo, o segundo colocado, com 9 (SEABRA, 2005, n.p).

Embora Oliveira tenha tomado como suas as propostas até então levadas adiante pelo seu antecessor, baseadas num sistema nacional de televisão digital, as discussões ficaram estagnadas. Não demorou muito para especulações sobre a desistência por parte do governo brasileiro no que diz respeito à tentativa de elaborar uma tecnologia própria. O próprio secretário executivo do Minicom, Paulo Lustosa, contribuiu para a propagação dessa alternativa ao afirmar que criar um sistema brasileiro seria o mesmo que reinventar a roda e que a comunidade científica deveria se voltar para os modelos já em uso no mundo (BOLAÑO; BARROS, 2008).

5.6 A pesquisa acadêmica: suporte à tomada de decisão

O governo divulgou 22 editais de pesquisa para que consórcios formados por universidades, centros de pesquisa e empresas pudessem contribuir com o desenvolvimento da tecnologia nacional do SBTVD (INTERVOZES, 2005). Em agosto de 2004, 80 instituições de pesquisa já estavam credenciadas a receber, por meio de apresentação de projetos, R$ 65 milhões do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel), gerido pelo Minicom (HOBAIKA; BORGES, 2007).

Os recursos tiveram origem a partir de convênio assinado no dia 3 de dezembro de 2003 entre o Funttel e a Fundação CPqD, destinados ao primeiro ano de pesquisas para elaboração do Modelo de Referência do Sistema Brasileiro de TV Digital – R$ 50 milhões foram destinados ao CPqD e R$ 15 milhões, à Finep, para contratação de instituições de pesquisa. "Os aportes foram previstos consoantes as necessidades, mas houve dificuldade com relação aos recursos, já que, paulatinamente, o Minicom passou a descomprometer-se com o sistema" (BOLAÑO; BRITTOS, 2007, p. 165). A liberação de apenas R$ 38 milhões por parte do governo seria um indício dessa postura, o que teria minado a proposta de desenvolvimento de um sistema nacional (INTERVOZES, 2005). Oficialmente, porém, o descomprometimento com o desenvolvimento de uma tecnologia própria estava fora de cogitação àquele momento. Em maio de 2003, o governo brasileiro ainda garantia a viabilidade de um sistema próprio. Eunício Oliveira relatou, inclusive, a recusa de proposta de R$ 150 milhões de uma empresa norte-americana para pesquisas para a TV digital brasileira utilizando o sistema ATSC.

O ministro também afirmou ter descartado oferta de R$ 160 milhões para pesquisas com o sistema DVB. "O Brasil tem tecnologia para encontrar seu próprio modelo", disse Oliveira (GOVERNO lança..., 2004, n.p.). A previsão era enviar ao presidente da República o modelo até março de 2005.

5.6.1 Atores, interesses e expectativas de ganhos no relatório "Cadeia de Valor"

As pesquisas de mercado na área tiveram andamento e, em 15 de outubro de 2004, a Fundação CPqD finalizou o relatório intitulado "Cadeia de Valor", com o objetivo de "identificar a participação e a inter-relação dos diferentes atores nesse mercado, além de caracterizar o fluxo e a distribuição de receitas ao longo de todo o processo produtivo" (GIANSANTE *et al*, 2004, p. 5). O mapeamento oficial do cenário formado por atores, interesses, conflitos e expectativas apresenta quatro etapas: (1) análise do mercado nacional; (2) expectativas e percepções dos agentes quanto à TV Digital; (3) cenários para a cadeia de valor da TV Digital; e (4) caracterização da nova cadeia.

Para os fins dessa pesquisa, observou-se com maior intensidade as etapas de número (2) e (3), uma vez que a partir desses tópicos é possível inferir interesses e motivações por trás das ações. Como principais atores, o estudo identifica três segmentos: emissoras/programadoras, produtoras de conteúdo e fabricantes de equipamentos – a presente pesquisa procura se deter mais especificamente aos dois primeiros segmentos.

O documento de 95 páginas apresenta, em detalhes, a construção de cenários de expectativa dos agentes – atuais e futuros – diante da implantação da nova tecnologia. Parte-se da observação do mercado nacional televisivo brasileiro e dos atores nele inseridos, que compartilham o processo de produção do setor, para se chegar a quadros hipotéticos, frutos da digitalização da TV. "São construídos três cenários e, para cada um, são levantados os prováveis impactos e o relacionamento entre os agentes", relata o documento (*ibidem*, p. 5). O trabalho de coleta das percepções se deu por meio de entrevista individual em profundidade com representantes de 40 entidades ligadas ao setor de radiodifusão.

Ao apresentar expectativas de valor dos atores – do gerador de conteúdo ao telespectador –, o relatório expõe interesses dos agentes relacionados ao debate. Ressalte-se dois trechos referentes às emissoras de televisão, os quais contribuem para se identificar o que seria

prioridade quanto a possíveis resultados da digitalização. O primeiro, diz respeito à importância atribuída ao aumento da qualidade de som e imagem: "Dentre as expectativas das emissoras em geral, destaca-se a alta definição, tida como um importante elemento para a evolução qualitativa da TV brasileira" (p. 35). Em outro momento, o relatório trata de aspectos comerciais da multiprogramação:

> [...] os representantes revelaram sua inquietação quanto às consequências da multiprogramação sobre seus negócios. Acreditam que haveria a pulverização do público televisivo e uma grande ampliação na oferta de espaço publicitário, provocando forte queda em seu preço. Adicionalmente, ainda que essa redução de preço atraia pequenos anunciantes para a mídia televisiva, seu baixo retorno publicitário ocasionaria um impacto negativo sobre as receitas das emissoras, favorecendo a queda na qualidade de suas programações, bem como dificuldades adicionais para equilibrar suas finanças (GIANSANTE *et al*, 2004, p. 36).

A pesquisa realizada pela Fundação CPqD confirmava, portanto, o que já se poderia verificar a partir de documentos e declarações de representantes das emissoras concessionárias de serviço de radiodifusão, sobretudo do grupo Abert/SET. A digitalização da televisão deveria passar, obrigatoriamente, pela alta definição de som e imagem, sem espaço para a multiprogramação. Essa seria uma aspiração, sobretudo, das cabeças de rede, detentoras de maior capacidade de investimento financeiro. Já as emissoras educativas se posicionaram a favor da multiprogramação, como forma de diversificar e potencializar sua capacidade de prestadora de serviço público. Percebe-se, assim, interesses de ordem econômica a distinguir posicionamentos entre atores pertencentes ao mesmo segmento.

Multiprogramação e alta definição estariam diretamente relacionados com o que o relatório chama de "barreiras de entrada". Trata-se do termo utilizado para se referir a entraves à entrada de novos atores

no cenário da radiodifusão brasileira. A transição da televisão analógica para a digital permitiria, por exemplo, a multiplicação no que diz respeito ao uso do espectro. Determinadas decisões quanto ao sistema a ser adotado podem incentivar ou não essas barreiras de entrada. A defesa de características como alta definição de som e imagem e monoprogramação pode ser interpretada, portanto, nesse contexto. Ela traz consigo consequências convenientes às emissoras concessionárias de serviços de radiodifusão, sobretudo às grandes empresas, em relação à manutenção de barreiras para a entrada de novos atores.

Adaptar, por exemplo, a estrutura de captação, edição e transmissão de imagem à alta definição exigiria investimentos vultosos. A digitalização, nesses moldes, traria algumas dificuldades para emissoras de pequeno porte. Ao tratar do impacto de novas tecnologias no setor, Bolaño e Barros afirmam: "As grandes empresas apresentam vantagens competitivas, na medida em que as menores não terão condições de investir nas novas tecnologias, o que leva a uma tendência de fusões e, consequentemente, maior concentração" (2005, p. 14). Quanto à multiprogramação, uma vez adotada, ela provocaria a necessidade de um gasto maior no que diz respeito ao preenchimento da grade de programação. "Ou seja, a necessidade de um orçamento mínimo elevado pode desestimular a entrada de novos participantes, influenciando negativamente o número de programadoras" (GIANSANTE *et al.*, 2004, p. 36).

Além disso, a adoção da multiprogramação incentivaria o surgimento de produtores de conteúdo externos ao ambiente vertical de produção televisiva das grandes redes. A Rede Globo, por exemplo, engloba a Central Globo de Produção. Com uma demanda maior de programas para preenchimento da grade, seria necessário à empresa recorrer a terceiros, ou seja, a novos atores produtores conteúdo, o que quebraria a dinâmica de concentração vertical de produção. Nesse sentido, o relatório da Fundação CPqD contribuiu para tornar mais claros os interesses envolvidos no debate. Assim, a despeito dos aspectos tecnológicos, as gran-

des redes de emissoras de televisão tinham motivos para defender a alta definição e trabalhar contra a multiprogramação.

O estudo detalhou possíveis cenários, a depender, justamente, das características a serem adotadas em relação ao sistema de televisão digital. São três os cenários de cadeia de valor: cenário incremental; cenário diferenciação; e cenário convergência. Nessa ordem, eles refletem níveis de mudança, a começar pela continuidade, passando pela mudança parcial até a completa ruptura com o modelo atual. Com isso, o relatório oferece uma espécie de mapa de oportunidades e ameaças, na visão dos próprios atores.

No primeiro caso (cenário incremental), não há ruptura com a cadeia de valor atual e a digitalização é entendida como uma evolução tecnológica. No segundo cenário (cenário diferenciação), há a ruptura em alguma medida, uma vez que se prevê a exploração da multiprogramação, isto é, a multiplicidade de canais de uma mesma emissora. O terceiro cenário (cenário diferenciação) disponibiliza opções às emissoras: alta definição em monoprogramação; ou multiprogramação em definição padrão, com possibilidade de alternar essa configuração, a depender da estratégia mercadológica adotada. Outro aspecto dessa alternativa é a interatividade com canal de retorno, o que permite maior participação do usuário ao longo da programação.

Por último, o cenário convergência representa uma ruptura significativa com a cadeia atual, com destaque para interatividade com canal de retorno – por meio do qual o telespectador interage com o emissor da programação – e multiprogramação, num ambiente caracterizado pelo oferecimento de multiserviços. Esse cenário prevê a utilização da inovação tecnológica em sua totalidade, na qual radiodifusão e telecomunicações se confundem. "Com a perspectiva de se utilizar o receptor de TV como terminal bidirecional, fixo ou móvel, interconectado a diferentes redes, é possível que ocorra uma profunda transformação na cadeia de valor da TV como é conhecida atualmente. A expectativa de valor do ator *movimentos sociais* estaria mais próxima desse cenário, já que ele prevê uma ruptura significativa com a cadeia de valor atual.

Atenção, porém, ao primeiro cenário, denominado incremental. É ele que apresenta características mais próximas ao sistema adotado pelo Brasil num momento seguinte, conforme será descrito aqui. Esse cenário prevê o modelo que mais se aproximaria da expectativa de valor do ator *radiodifusores*: alta definição em ambiente de monoprogramação. Dessa forma, o espaço potencialmente multiplicado do espectro seria revertido não para novos canais, mas para alta qualidade de som e imagem – o que representaria uma barreira à entrada de novos atores no setor de radiodifusão de sons e imagens.

Além disso, no cenário incremental, a interatividade não se daria via telefonia celular e a recepção de canais abertos em telefones móveis seria gratuita. Este seria, assim, o pior cenário para as teles. Por outro lado, tratava-se da melhor opção para as emissoras concessionárias de serviços de radiodifusão, que concentrariam o oferecimento de serviços em tecnologia digital de som e imagem. O cenário incremental seria, portanto, uma espécie de migração conservadora da TV analógica para a TV digital:

> Em linhas gerais, o aspecto central do cenário incremental é a possibilidade de introduzir algumas facilidades no serviço de radiodifusão, de modo a torná-lo ainda mais atraente aos usuários, sem, contudo, recorrer a mudanças de grandes proporções na forma de oferecer programação televisiva ao usuário, na cadeia de valor do setor ou no uso do espectro (GIANSANTE *et al*, 2004, p. 47-8).

Por prever alta qualidade de som e imagem, mobilidade e monoprogramação como características, este cenário é apresentado como aquele que favorece o segmento das emissoras atuais: "Se, por um lado, a interatividade, a mobilidade/portabilidade e os novos formatos de imagem podem estimular a audiência e a geração de receitas, por outro, a monoprogramação não favorece a entrada de novas emissoras" (*ibidem*, p. 49). Não favorece, também, o surgimento de novos produtores de conteúdo, o que acaba por

proteger a dinâmica vertical de produção centralizada em núcleos das próprias emissoras.

O relatório aponta, então, que esse cenário não seria atrativo para o segmento "produtoras de conteúdo". O segmento "fabricantes de equipamento" não chega a perder, mas ganha pouco com o cenário incremental. Ganha porque seria responsável pela substituição dos equipamentos analógicos pelos digitais. Porém, esse faturamento poderia ser bem maior, caso fosse possível o surgimento de novas emissoras, fato que esse cenário não permite. Quem ganha mesmo são as emissoras já estabelecidas no espectro.

Excetuando-se o cenário diferenciação, que representa um quadro de ruptura parcial da cadeia de valor, verifica-se um jogo de soma zero, a depender do cenário escolhido – quando levadas em conta as preferências dos atores *radiodifusores* e *movimentos sociais*. Não por acaso, ABTU, Fenaj e FNDC – todos integrantes do Comitê Consultivo do SBTVD – criticaram o estudo realizado pela Fundação CPqD. Para essas entidades, apenas o cenário convergência abarcava os aspectos previstos no Decreto nº 4.901/2003, tais como alta definição, múltipla programação, interatividade, recepção móvel e multisserviços:

> Temos a convicção, por isso, de que o cenário definido como "Convergência" é o único dos três apresentados pelo Documento que assegura o atendimento do conjunto das exigências que foram estabelecidas por dois governos – pelo atual e pelo anterior – como decorrência de inúmeras ações desenvolvidas no interior do Estado e de um debate público que se estende até os dias de hoje (KIELING; PRIOLLI; HERZ; BRAGA; SCHRÖDER; LEAL, 2005, p. 5).

Percebe-se, portanto, que ao defender desde o início do processo de digitalização o sistema ISDB, o ator *radiodifusores* assumiu um comportamento estratégico arrojado. Quando confrontado ao relatório do CPqD, verifica-se um posicionamento favorável ao cenário incremental. Qualquer outra opção representaria algum grau

de mudança do quadro atual e, consequentemente, às possibilidades de ganhos decorrentes da nova tecnologia. Daí as manifestações do grupo Abert/SET a favor da adoção por parte do governo brasileiro do sistema japonês de televisão digital. Trata-se daquele que mais se aproxima do cenário incremental, com ênfase na alta definição baseada na monoprogramação, aliada à mobilidade.

Quando comparado aos demais cenários, o incremental é aquele que mais propicia a manutenção de barreiras de entrada de novos atores, ou seja, trata-se do mais conservador. A pressão de integrantes do Comitê Consultivo sobre o governo não foi maior do que a exercida pelas emissoras: "A solução dos intensos debates que marcaram o período foi, pelo contrário, favorável ao cenário mais conservador, tendo em vista as fortes pressões sofridas pelo governo por parte do empresariado da radiodifusão" (BOLAÑO; BRITTOS, 2007, p. 166).

O relatório "Modelo de Referência": riscos e oportunidades

Outro estudo da Fundação CPqD que merece destaque intitula-se "Modelo de Referência". Trata-se de um relatório elaborado a partir dos resultados obtidos até o dia 10 de dezembro de 2005 pelas 105 instituições brasileiras envolvidas na pesquisa sobre TV digital. Distribuídas em 20 consórcios, elas se dedicaram a 18 subprojetos, conforme previsto no Decreto nº 4.901/2003. O fruto desse trabalho, reunido em relatório organizado pelo CPqD, deveria servir de apoio à tomada de decisão governamental relativa à introdução da TV digital no Brasil.

Oficialmente, conforme consta no próprio documento, o relatório foi emitido no dia 13 de fevereiro de 2006 (MARTINS *et al.*, 2006). Embora já apontado anteriormente nesta pesquisa, vale relembrar: é exatamente esse relatório que não teria chegado às mãos dos integrantes do Comitê Consultivo, conforme queixa formalizada em comunicado oficial, em 03 de março do mesmo ano, endereçado ao presidente da República. A cronologia dos fatos, porém, indica: o relatório "Modelo de Referência" já havia sido finalizado. Mas, simplesmente, ainda não havia sido repassado ao Comitê Consultivo para análise. Um aspecto que pode explicar o "desencontro": o documen-

to contém uma série de ressalvas em relação ao modelo incremental, justamente aquele que sofreu mais críticas por parte do Comitê Consultivo quando da análise do relatório "Cadeia de Valor".

O relatório é composto, fundamentalmente, por informações técnicas que fogem da competência da análise da Ciência Política. Dois pontos, porém, podem ser apontados como exceção. Um deles trata de questões regulatórias e eventuais adequações necessárias a depender do cenário adotado (incremental, diferenciação, convergência). Cada um requer determinado grau de mudança e, nesse sentido, a análise do impacto dessas mudanças ajudaria a entender o porquê de determinado ator defender esse ou aquele cenário. O relatório também reserva espaço para o estudo das oportunidades e riscos referentes à implementação de cada cenário – ou, em outras palavras, os custos e benefícios referentes à adoção de determinado modelo de exploração. Ou seja, trata-se de outro instrumento analítico relevante quando da observação do conjunto de opções viáveis e da ordem de preferência dos atores, sobretudo do agente *Governo Federal*.

Questões político-regulatórias são analisadas no capítulo "Análise de viabilidade". O relatório do CPqD afirma que nenhum dos modelos de exploração/implementação ou cenários de cadeia de valor apresenta barreiras legais intransponíveis, nem relativas ao Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) nem em relação à Constituição Federal. Entretanto, o documento ressalta a necessidade de adequações do quadro regulatório, seja qual for o cenário adotado.

A necessidade de adequações legais e possíveis modificações institucionais ficam evidentes no trecho relativo às estratégias de exploração de cada cenário. Haveria graus distintos de necessidade de adequação: "Essas adequações são menos numerosas para o cenário incremental e tendem a aumentar na direção dos cenários mais flexíveis e complexos" (*ibidem*, p. 74). Portanto, no que diz respeito a normas e regras de exploração, o cenário incremental preservaria os interesses já consolidados de empresários concessionários de serviços de radiodifusão, justamente por exigir uma menor necessidade de adequação. Afinal, mudanças institucionais nesse sentido poderiam

representar risco aos interesses daqueles que já detêm certo grau de benefícios com o modelo em vigor. Esse seria mais um motivo para o ator *radiodifusores* defender o cenário incremental. Vale lembrar que a não-adequação do quadro regulatório quando da introdução de novas tecnologias no setor seria uma tendência historicamente verificável no Brasil, conforme já apontado nesta pesquisa.

Outro aspecto presente no relatório, abordado em seção homônima, diz respeito à "Análise de riscos e de oportunidades", baseada "na relação causal entre os eventos que podem ocorrer na implantação e operação da TV Digital no Brasil e os impactos dela decorrentes, tanto em termos de riscos quanto de oportunidades" (*ibidem*, p. 91). O grau de risco e oportunidade relativo às alternativas de exploração (incremental, diferenciação e convergência) obedeceu a critérios estabelecidos à luz do Decreto 4.901 e pelo Grupo Gestor do SBTVD em reunião no dia 20 de abril de 2005.

A partir da observação do referido Decreto, em seus incisos de I a X, foram estabelecidas aquelas que seriam as quatro finalidades do SBTVD: inclusão social, flexibilidade de modelos de exploração e desenvolvimento sustentável. Ao mesmo tempo, o CPqD relacionou a cada finalidade possíveis eventos e atribuiu a cada um grau de risco de que ele viesse a ocorrer. Para cada alternativa de exploração, foram atribuídos graus diferentes, de modo a se produzir mapas de riscos e oportunidades, que variam em função da alternativa de exploração a ser adotada.

A análise é extensa, recheada de tabelas e índices. Para cada cenário, foram listados 44 eventos e, a cada um, relacionado um grau de risco que poderia ser elevado, médio ou baixo. No caso do cenário incremental, observa-se 24 eventos com alto grau de risco, 17 com grau médio e três com baixo grau de risco. No cenário diferenciação, são 16 eventos com grau elevado, 25 com grau médio e três com baixo grau de risco. No cenário convergência, são 16 eventos classificados com grau de risco elevado, 23 com grau de risco médio e quatro como baixo risco.

Com base num sistema de cálculo, pesos e média ponderada, o documento atribui grau de risco ao conjunto de opções viáveis "cená-

rios", uma vez que se propunha a auxiliar o governo no processo de tomada de decisão. Naturalmente, a análise deveria auxiliar a formação da ordem de preferência, com a opção menos arriscada a ocupar posição privilegiada na hierarquia. A partir dos 44 eventos listados e dos graus a eles atribuídos em cada cenário, com base nas finalidades estabelecidas pelo SBTVD, o relatório apresenta a classificação das alternativas quanto ao risco:

Tabela 4: classificação das alternativas quanto ao grau de risco

	Cenário		
	Incremental	**Diferenciação**	**Convergência**
Inclusão Social	8,38	7,19	6,89
Flexibilidade de modelo de exploração	6,37	6,16	6,58
Desenvolvimento sustentável	7,54	6,46	6,7
Geral ponderada	7,57	6,71	6,75

Fonte: MARTINS, *et al.*, 2006.

> Com base nesses valores, pode-se concluir que do ponto de vista da finalidade "inclusão", o cenário que apresenta menor grau de risco é o convergência. Do ponto de vista da flexibilidade de modelos de exploração e do desenvolvimento sustentável, o cenário diferenciação é o de menor grau de risco. Na média geral ponderada, os cenários diferenciação e convergência apresentam praticamente o mesmo grau de risco (*ibidem*, p. 103).

Percebe-se, portanto, que o cenário incremental é o que apresenta maior grau de risco nos três itens apontados como finalidades do SBTVD pelo estudo da Fundação CPqD. Nesse sentido, diante do

conjunto de opções viáveis do ator *Governo Federal* quanto às alternativas de exploração, a ordem de preferências segundo o relatório obedeceria à seguinte sequência: (1) cenário diferenciação, (2) cenário convergência e (3) cenário incremental.

A mesma metodologia foi aplicada pelo CPqD para analisar oportunidades relativas a cada um dos possíveis cenários de exploração. As finalidades do SBTVD utilizadas foram as mesmas quando da análise dos riscos. Dessa vez, porém, foram enumerados 38 possíveis eventos e a eles atribuídos graus de oportunidades, a partir da relação com as finalidades a serem alcançadas. Com base na possibilidade de ocorrência e eventos e na avaliação dos impactos a ele associados, o cenário incremental foi o que apresentou o pior resultado, mais uma vez: apenas cinco eventos com grau elevado de oportunidade. Os cenários diferenciação, por outro lado, concentraram 16 e 20 eventos, respectivamente, com elevado grau de oportunidade.

Basicamente, como era de se esperar, o grau de oportunidade em cada um dos eventos é diametralmente oposto àquele atribuído quando da análise dos riscos. Tiradas as médias do grau de oportunidade em cada um dos cenários, relativo aos 38 eventos listados, o documento apresenta a seguinte tabela conclusiva:

Tabela 5: classificação das alternativas quanto ao grau de oportunidade

	Cenário		
	Incremental	**Diferenciação**	**Convergência**
Inclusão Social	4,41	6,38	6,85
Flexibilidade de modelo de exploração	3,43	5,80	6,99
Desenvolvimento sustentável	4,31	6,18	7,28
Geral ponderada	4,08	6,15	6,98

Fonte: MARTINS, et al., 2006.

O relatório conclui:

> Em suma, os cenários que apresentam o melhor compromisso entre riscos e oportunidades são o convergência e o diferenciação. O cenário incremental, por sua vez, é o de maior quantidade de riscos e menos oportunidades. Consequentemente, o cenário normativo proposto deve ser algo intermediário entre o convergência e o diferenciação, buscando aproveitar o melhor desses dois cenários, conforme tratado na seção 5 (*ibidem*, p. 112).

O relatório técnico da Fundação CPqD, baseado no trabalho de 105 instituições de pesquisa de todo o País, condenou claramente o cenário incremental, o preferido do ator *radiodifusores*, e sugeriu uma alternativa que abarcasse aspectos do cenário convergência, defendido pelo ator *movimentos sociais*. Isso significava uma sugestão pelo caminho que, em maior ou menor medida, passava pela multiprogramação, pela oferta de novas concessões, pelo estímulo à produção independente de conteúdo, valorização da produção nacional de equipamento e software, além de adequações regulatórias significativas.

6

INDIVÍDUOS, COMPORTAMENTO ESTRATÉGICO E *TIMING*: A TECNOLOGIA REFÉM DA POLÍTICA

Este capítulo trata, fundamentalmente, de contingência histórica, variável tempo e poder agencial. Esses três elementos teóricos, quando relacionados a dados empíricos, ajudam a explicar como, a partir de determinado momento, o ator *Governo Federal* se aproximou do ator *radiodifusores* no que diz respeito ao atendimento dos interesses deste, ao mesmo tempo em que se distanciou do ator *movimentos sociais*.

Após sucessivas denúncias de casos de corrupção, o ator *Governo Federal* se viu fragilizado politicamente. Em busca de apoio parlamentar, colocou na mesa de negociação uma minireforma ministerial que incluiu o Ministério das Comunicações. A circunstância permitiu que o senador por Minas Gerais, jornalista e concessionário de serviço de radiodifusão Hélio Costa (PMDB) ascendesse ao cargo de ministro. Sua atuação à frente da pasta se mostrou decisiva para a escolha governamental – além de estreitamente identificada com as preferências do ator *radiodifusores*.

6.1 Contingência política e contexto

Em fevereiro de 2004, o governo Lula viveu seu primeiro escândalo: um vídeo flagrou o ex-assessor da Casa Civil Waldomiro Diniz negociando propina com um empresário do ramo de loteria. Mais de um ano depois, em junho de 2005, a oposição conseguiu instalar uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar

o caso. Logo, a Comissão ganhou o apelido de "Comissão do Fim do Mundo", já que começou a investigar todo tipo de denúncia contra o governo – da suposta ligação entre o assassinato do prefeito Celso Daniel e financiamento de campanhas; passando pela possível remessa de dólares vindos de Cuba para a campanha presidencial de Lula; até acusações contra a gestão do então ministro da Fazenda, Antônio Palocci, à frente da prefeitura de Ribeirão Preto. O relator da CPI era o senador Garibaldi Alves, do PMDB do Rio Grande do Norte.

Em seguida, vieram à tona denúncias de corrupção na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Câmeras de vídeo flagraram o funcionário Maurício Marinho negociando propina com empresário interessado em participar de processo licitatório. No diálogo, Marinho citava o PTB e o deputado Roberto Jefferson como avalista de negociações daquela natureza. Acusado pelo PT, Jefferson denunciou o que seria outro esquema de corrupção instalado na base aliada do governo Lula, que ficou conhecido como "escândalo do mensalão".

Deputados teriam recebido dinheiro em troca de votos a favor de projetos de interesse do governo – um esquema que teria sido montado ainda durante o governo FHC, para aprovação da emenda da reeleição, em 1997. Foi instalada mais uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, a "CPI do Mensalão", cujos integrantes foram indicados pelo presidente do Congresso Nacional à época, o senador Renan Calheiros, também do PMDB (AL). Os trabalhos foram encerrados em novembro de 2005, sem relatório conclusivo ou aprofundamento das investigações.

As sucessivas denúncias de corrupção provocaram um racha na base aliada, sobretudo dentro do PMDB, e levaram o presidente Lula a realizar uma minireforma ministerial, na tentativa de reafirmar o apoio do partido ao seu governo. Em meados de 2005, o PMDB ocupava dois ministérios (Previdência e Comunicações). Em troca do apoio, deveria receber mais duas pastas – e foi o que aconteceu: "O presidente deixou claro que os novos ministros Hélio Costa (Comunicações), Saraiva Felipe

(Saúde) e Silas Rondeau (Minas e Energia) terão a missão de tentar unir o partido" (ZIMMERMANN; RIBEIRO; SILVEIRA, 2005).

Embora o Minicom já estivesse nas mãos do PMDB, a troca de ministros trouxe um novo perfil ao cargo, o que significou mudanças quanto ao rumo da digitalização da televisão brasileira. O agropecuarista e deputado federal pelo Ceará Eunício Oliveira cedeu lugar ao senador por Minas Gerais Hélio Costa (PMDB), detentor de um histórico estreitamente vinculado ao setor de radiodifusão. O professor e pesquisador Antônio Brasil assim analisou a relação entre crise política e nomeação do ministro Hélio Costa:

> Em tempos de escândalos políticos graves, com um governo fraco, totalmente à deriva, mais uma vez, o ministério das Comunicações está nas mãos da Rede Globo. [...] E não é mera coincidência que nesse exato momento o governo Lula, sob pressão de políticos e interesses poderosos, tenha escolhido o senador mineiro Hélio Costa para o ministro das Comunicações (BRASIL, 2005a, n.p.).

De acordo com Gindre, em artigo publicado na página do Instituto de Estudos e Projetos em Comunicação e Cultura (Indecs) na internet, e Marcello Sales, em texto publicado pela revista Caros Amigos, Hélio Costa teria sido indicado pelo senador José Sarney (PMDB-AP) como parte das negociações em torno do apoio político do PMDB à reeleição do presidente Lula (LIEDTKE, 2007). Ressalte-se: a família Sarney dispõe de nove concessões de serviço de radiodifusão no Estado do Maranhão, sendo duas referentes à televisão e cinco, a rádio (LIMA, 2006).

Vinte anos depois, a nomeação seguiu a mesma lógica do que ocorreu em 1985, quando Antônio Carlos Magalhães apoiou Tancredo em troca do Ministério das Comunicações. ACM e Costa possuem algo mais em comum: num grupo de 14 ministros que passaram pelo Minicom as últimas duas décadas (1985-2005), o mineiro é aquele que, ao lado do político baiano, esteve mais tempo no cargo.

Tabela 6: galeria de Ministros / Ministério das Comunicações

Ministro	Período à frente do Ministério das Comunicações
Hélio Costa	empossado em julho de 2005
Eunício Oliveira	janeiro de 2004 a julho de 2005
Miro Teixeira	janeiro de 2003 a janeiro de 2004
Juarez Martinho Quadros do Nascimento	abril de 2002 a dezembro de 2002
João Pimenta da Veiga Filho	janeiro de 1999 a abril de 2002
Luis Carlos Mendonça de Barros	abril de 1998 a novembro de 1998
Sérgio Motta	janeiro de 1995 a abril de 1998
Djalma Bastos de Morais	dezembro de 1993 a janeiro de 1995
Hugo Napoleão	outubro de 1992 a dezembro de 1993
Affonso Camargo – Ministério dos Transportes e Comunicações	abril de 1992 a outubro de 1992
João Santana – Ministério da Infra-Estrutura	maio de 1991 a abril de 1992
Eduardo Teixeira – Ministério da Infra-Estrutura	março de 1991 a maio de 1991
Osires Silva – Ministério da Infra-Estrutura	março de 1990 a março de 1991
Antônio Carlos Magalhães	março de 1985 a março de 1990
Haroldo Corrêa de Mattos	março de 1979 a março de 1985
Euclides Quandt de Oliveira	março de 1974 a março de 1979
Hygino Caetano Corsetti	outubro de 1969 a março de 1974
Carlos Furtado de Simas	março de 1967 a outubro de 1969

Fonte: Ministério das Comunicações (http://www.mc.gov.br/o-ministerio/galeria-de-ministros)

6.2 Hélio Costa e os rumos da TV digital: a decisão em nível agencial

Comparado aos seus antecessores no governo Lula, Hélio Costa é o que apresenta uma trajetória profissional mais intimamente ligada ao setor de comunicação. Ele começou a trabalhar como radialista em Barbacena, interior de Minas; em seguida, partiu para a capital, onde

foi contrato pela rádio Itatiaia; passou, ainda, pelos Diários Associados, para quem trabalhou como repórter nos jornais Estado de Minas e Diário da Tarde. Nos Estados Unidos, foi funcionário da Rádio Internacional Voz da América, além de correspondente internacional na Washington University.

Como político, iniciou sua carreira como deputado federal Constituinte em 1986 pelo (PMDB); elegeu-se, novamente, deputado em 1998, dessa vez pelo Partido da Reconstrução Nacional (PRN), do qual foi presidente nacional e aliado do presidente da República Fernando Collor de Mello. Em 1990 e 1994, amargou duas derrotas na disputa pelo governo de Minas Gerais. Em 2003, porém, foi eleito senador, função da qual se licenciou para assumir o cargo de ministro das Comunicações no governo Lula.

Informações biográficas do ministro estão disponíveis em sua página pessoal[31]. Curiosamente, porém, não há nenhuma informação sobre a passagem de Hélio Costa pela Rede Globo de Televisão. Dados nesse sentido podem ser encontrados no portal "Memória Globo"[32], espaço reservado para personalidades que fizeram história na empresa. E o verbete dedicado a Costa é merecido. O hoje ministro das Comunicações foi responsável pela implantação do primeiro escritório internacional da Globo, na cidade de Nova York, em 1973. Cinco anos depois, a sucursal da empresa já dispunha de uma equipe formada por 23 funcionários, o que tornou a Globo a maior rede de televisão estrangeira nos EUA.

Costa também foi o responsável pela instalação de escritórios em Washington, além de colaborar com a expansão da Globo na Europa, com estrutura nas cidades de Paris e Londres. Ao mesmo tempo, realizava reportagens especiais para o Fantástico, programa dominical da emissora. Em 1986, Hélio Costa decidiu entrar na política. Em

31 Informações disponíveis em: www.heliocosta.com. Acesso em: 02 nov. 2009.

32 Informações disponíveis em: http://memoriaglobo.globo.com/Memoriaglobo/0,27723,GYP0-5271-262373,00.html. Acesso em: 02 nov. 2009.

razão disso, só voltou às telas da Globo em 1990. O então candidato derrotado nas eleições para governador de Minas Gerais era o apresentador do programa policial *Linha Direta*, baseado em simulações de crimes não solucionados. Em 1993, Costa também apresentou o programa *Você Decide*, no qual o telespectador escolhia o final por meio de votação via ligação telefônica. No ano seguinte, voltaria a disputar novamente a eleição para governador.

Outra informação a respeito do ministro das Comunicações não apresentada nem em sua página pessoal nem no portal de memória da Rede Globo: Hélio Costa é concessionário de serviço de radiodifusão. Ele é proprietário da ABC Rádio e Televisão, sediada em Barbacena (MG), conforme se pode constatar no cadastro de concessionários de rádio e televisão disponibilizado pelo Minicom em 22 de março de 2005 (LIMA, 2006). Entretanto, a Constituição de 1988, cuja formulação contou com a participação do próprio ministro como deputado constituinte, proíbe deputados e senadores de firmar ou manter contrato com empresa concessionária de serviço público (art. 54).

Em seu Artigo 54, letras a e b, item I, a Carta prevê que deputados e senadores não podem manter contrato ou exercer cargo, função ou ser empregado remunerado em empresas concessionárias de serviço público. O Artigo 38 do CBT também já previa tal restrição. Porém, a norma não é cumprida. Levantamento do Instituto de Estudos e Pesquisas em Comunicação (EPCOM) realizado em julho de 2005 revela que 30% ou 37% dos atuais 81 senadores estão ligados a veículos de comunicação, seja diretamente ou indiretamente, através de parentes (*ibidem*). O atual ministro e senador licenciado integra essa lista.

Hélio Costa tomou posse no dia 08 de julho de 2005, estigmatizado por sua relação histórica com a Rede Globo. Além da trajetória como funcionário, notabilizou-se como defensor dos interesses de radiodifusores no Congresso Nacional. Quando a Comissão de Educação do Senado discutiu a concessão de empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a emissoras em dificuldade financeira, por exemplo, Costa se posicionou a favor de empresas do setor – a Globo era uma das que mais necessi-

tavam desse suporte (INTERVOZES, 2005). Além disso, defendeu a permissão de até 30% de capital estrangeiro na radiodifusão nacional, outro ponto reivindicado por emissoras em crise.

No caso da TV digital, ele estava, mais uma vez, diante de uma escolha que poderia interferir na saúde financeira de empresas concessionárias de serviços radiofônicos. Agora, porém, Costa era o ministro, ou seja, detinha maior poder de decisão se comparado aos episódios anteriores. À frente da pasta, foi frequentemente relacionado ao grupo de pressão formado por emissoras de televisão: "O *lobby* em torno do padrão japonês mostrou-se muito mais forte, sobretudo a partir do momento em que Hélio Costa assumiu o ministério, com a vontade explícita de favorecer a proposta dos radiodifusores" (BRITTOS; BOLAÑO, 2009, p. 307).

> Ao longo da história das lutas pela democratização dos meios no Brasil, o que se percebe é o predomínio das corporações mediáticas na produção legislativa e nas decisões governamentais. Mas o caso da TV digital representou uma radicalização dessa tendência, com o processo de transição sendo conduzido por um ex-funcionário da própria Rede Globo, na condição de Ministro das Comunicações (SOARES, 2006, p. 135).

Pelas previsões do seu antecessor na pasta, o atual ministro deveria receber o resultado das pesquisas a respeito da digitalização da televisão brasileira no final daquele ano. "O Hélio [Costa] vai ter a oportunidade de escolher [o padrão brasileiro] baseado nessa pesquisa o modelo mais razoável para o Brasil", disse Eunício Oliveira em discurso de despedida aos funcionários e à imprensa (ZIMMERMANN, 2005). Costa, entretanto, assumiu posição polêmica, assim sintetizada por Bolaño e Brittos (2007): não privilegiou as pesquisas nacionais, declarou que o País deveria adotar um dos três sistemas já em atividade (ISDB, DVB ou ATSC), estabeleceu canal de comunicação direto com o ator *radiodifusores* embora eles já estivessem representados no Comitê Consultivo do SBTVD. "Há uma clara ligação

do ministro com os interesses dos grandes grupos da radiodifusão", afirmou Celso Schöder, secretário-executivo do FNDC (INTERVOZES, 2005, p. 15).

Hélio Costa não escondeu essa relação ao abordar temas polêmicos de maneira clara em entrevista concedida quatro meses após assumir o ministério, cujos principais trechos são reproduzidos no quadro abaixo, em função dos temas abordados (COSTA, 2005, n.p.):

Tabela 7: preferências declaradas pelo ator Hélio Costa (ministro das Comunicações)

Tema	**Preferências**
HD / SD	Inicialmente, nós acreditamos que a HDTV iria atender apenas a classe de renda mais alta, e isso é verdade. Mas também temos que entender que, como o mundo inteiro está fazendo televisão de alta definição e como o Brasil é um grande produtor internacional de conteúdo para a televisão, se nós não acompanharmos o que está acontecendo no resto do mundo, vamos ficar para trás. Por isso teremos que adotar o HDTV.
Novos players	Há necessidade de preservar os direitos já adquiridos e não mexer nas frequências e nos canais já estabelecidos. Para manter funcionando os dois sistemas [analógico e digital] ao mesmo tempo, será necessário oferecer um canal a mais para cada empresa, mas ao mesmo tempo nós queremos novos players, sim. Queremos que a inclusão social digital ocorra através da interatividade utilizando a TV digital. Estes novos players vão surgir naturalmente. Mas sem desrespeitar os direitos daqueles que até agora fazem uma das melhores televisões do mundo.
Participação empresarial	*– O senhor não considera meio complicado falar sobre TV digital só com as emissoras, na medida em que elas também estão representadas no Conselho Consultivo? Por que o senhor não trata destes assuntos com o Conselho Consultivo do SBTVD?* – Eu não ouvi somente as emissoras em separado. Eu comecei ouvindo todas as pessoas e entidades envolvidas. Falei também com o pessoal do rádio. Estive no CPqD em São Paulo, participei de uma reunião com todos os participantes dos consórcios. – Mas *está havendo uma certa preocupação de outros setores com sua movimentação...*

	– Não é isso. Eu chamei o pessoal das emissoras de televisão porque eu senti que, embora houvesse uma relação do ponto de vista técnico, do ponto de vista empresarial as emissoras estão totalmente afastadas do processo. Os dirigentes das empresas afirmaram para mim que nunca participaram das reuniões de TV digital, que se dão no nível técnico, e que ninguém os havia chamado para este tipo de discussão. Quem vai às reuniões dos conselhos é o pessoal técnico, mas o dono da empresa não foi chamado e questionado: 'você concorda com isso? Você está disposto a investir dois ou três milhões de dólares para digitalizar sua empresa?' Ninguém fez isso. É isso que estou tentando fazer. Chamar e discutir do ponto de vista empresarial e dizer: 'nós estamos num procedimento que vai levar sua empresa a investir milhões de dólares até junho do ano que vem. Você concorda com isso? O prazo está certo, ou nós vamos te pegar no meio de uma crise? O que é que você está achando?'. Alguém é contra isso? Se alguém estiver contra isso, esse alguém é contra a TV digital. Quem é que vai colocar a TV digital no ar? São as empresas. São elas que vão realmente fazer o trabalho. Se elas não quiserem, não vai haver TV digital. Cada uma das redes de TV do país tem centenas de retransmissoras e cada uma delas terá que ser digital. Como é que vamos conversar sobre isso sem conversar com as empresas? E todos os representantes que estiveram aqui comigo me disseram que nunca foram chamados a discutir com o governo nenhuma proposta neste sentido. Eu acho que estou abrindo uma boa discussão.
Ministro e donos de emissoras	– Mesmo que as TVs tenham já representantes no conselho consultivo? – Sim. A participação no Conselho Consultivo é uma participação técnica e não empresarial. O conselho está preocupado em verificar os caminhos técnicos, como é que nós vamos desenvolver os softwares, que tipo de equipamento nós vamos ter que comprar, os aplicativos. Agora, alguém virou para as TVs e perguntou: 'esse negócio é bom para você? Ou esse negócio vai te dar um baita prejuízo no ano que vem? Sua empresa está preparada para investir milhões?' Ninguém perguntou. Este foi o objetivo da minha conversa. Mas nunca no sentido de falar em separado. Pelo contrário. Vou fazer a mesma coisa com todos os grupos. E estamos fazendo com todos os grupos. – Os prazos para a TV digital estão mantidos? – Todos mantidos. O relatório final tem que sair em dezembro. Eu estive esta semana com o Hélio Graciosa, o presidente do CPqD, e ele nos garante que até o final de dezembro nós teremos o relatório final. O resultado da reunião com os donos das redes provocou um encontro em São Paulo com dirigentes das empresas e com o núcleo técnico do CPqD. Agora os donos das empresas vão conversar com os técnicos através do CPqD.

Fonte: COSTA, 2005, n.p.

A entrevista explicita diretrizes que acabaram por marcar a gestão de Hélio Costa ao longo do processo de definição sobre qual sistema adotar. Os trechos cima destacados deixam claro, por exemplo, a preferência do ministro pela HDTV, o que representaria uma barreira ao oferecimento de novos canais e, consequentemente, ao ingresso de novos atores, sejam produtoras de conteúdo (com a multiprogramação) ou novas emissoras (com uma nova política de outorga de espaço espectral). Essa indisposição em relação à entrada de novos *players* no espectro é reiterada quando Costa descarta a possibilidade de "mexer" na frequência de canais já estabelecidos.

Percebe-se, ainda, o estreitamento declarado de relação entre governo e emissoras concessionárias de serviços radiofônicos, com ênfase ao peso da opinião de empresários do setor – cuja consequência pode ser interpretada como um desequilíbrio de representação quando se tem em mente o papel do Comitê Consultivo do SBTVD. Ao analisar esse cenário, Bolaño e Brittos (2007, p. 167) afirmam: "O ministro foi coerente com esse pensamento, tendo lutado para que o país adotasse o padrão japonês, o preferido do empresariado do setor". Isso significava abandonar o projeto de criação um sistema nacional de televisão digital.

O que parecia previsível se concretizou e foi noticiado pela imprensa nacional no dia 13 de julho de 2005: o governo brasileiro havia descartado o desenvolvimento de uma tecnologia própria. Nas manchetes, observava-se o poder de decisão atribuído ao ministro: "Hélio Costa descarta padrão digital nacional" (SOARES, 2005; HÉLIO COSTA descarta..., 2005). O principal argumento foi de ordem financeira. Enquanto o padrão americano custou US$ 2,8 bilhões e o japonês, US$ 3 bilhões, os recursos destinados a instituições brasileiras para desenvolvimento do sistema nacional somavam R$ 80 milhões. Outro argumento utilizado por Costa já havia sido exposto pelo ex-secretário executivo do Minicom Paulo Lustosa: investir num sistema brasileiro seria uma tentativa de reinventar a roda (SOARES, 2005). Além disso, o ministro defendeu que a escolha por uma TV digital própria poderia isolar o Brasil tecnologicamente e encarecer os aparelhos (BOLAÑO; BRITTOS, 2007).

Entretanto, quando Costa assumiu o ministério, inúmeras pesquisas já estavam em andamento. E mesmo com escassez de recursos, instituições, centros de pesquisa e universidades brasileiras desenvolveram tecnologia voltada para o incremento de um sistema nacional de televisão digital. A Universidade de Campinas (Unicamp), por exemplo, desenvolveu o *middleware* Jangada, com serviço de correio eletrônico na tela e informações sobre a programação; a Universidade de Brasília (UnB) criou o serviço *television mail*, voltado para a troca de mensagens eletrônicas via aparelho de televisão; a Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) apresentou o *encoder MPEG2*, software que poderia baratear os custos das emissoras; a Universidade Federal da Paraíba (UFPB) produziu um software chamado Torcida Virtual, que permite ao telespectador interagir com outros telespectadores durante a transmissão de uma partida de futebol, como se estivessem num estádio; a UFPB e a Unicamp investiram, ainda, em ferramentas de educação a distância, como a possibilidade do telespectador responder a um questionário à distância; a UFPB em conjunto com a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) foram responsáveis pelo desenvolvimento de *middlewares*, como o *FlexTV* e o Maestro que, uma vez integrados, passaram a se chamar *Ginga*; o grupo liderado pela Mackenzie apresentou duas opções de aperfeiçoamento de transmissão e recepção de sinais digitais (WiMax e CDMA450), como forma de proteger os dados transmitidos e, assim, garantir melhor qualidade de imagem e som (COLETIVO INTERVOZES, 2006a; CRUZ, 2008).

A PUC do Rio Grande do Sul também desenvolveu uma tecnologia de transporte de dados via ondas de rádio. O sistema de transmissão e recepção (modulação) foi batizado de SORCER, que significa Sistema OFDM com Redução de Complexidade por Equalização Robusta. Tratar-se-ia de um sistema de modulação OFDM (*Orthogonal Frequency Division Multiplexing*) nacional, similar àquele utilizado no sistema japonês e defendido pelo grupo Abert/SET – porém, com mais robustez.

Em entrevista intitulada "O padrão nacional que o ministro descarta", concedida ao FNDC, Fernando de Castro, que é coordenador

das pesquisas do Laboratório Multidisciplinar para Tecnologias da Informação e Telecomunicações (LMTIT) do Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas (IPCT) da PUCRS sobre TV Digital, afirmou que essa tecnologia é tão boa quanto a dos estrangeiros (LOREA, 2006). No entanto, em audiência pública na Comissão de Ciência e Tecnologia da Câmara dos Deputados, no dia 31 de janeiro de 2006, o ministro Hélio Costa criticou a iniciativa e declarou que a PUC-RS sugeriu a adoção de "um padrão de TV Digital que não existe". A declaração foi assim rebatida por Castro na já citada entrevista:

> – O ministro Hélio Costa sugeriu recentemente que a PUCRS desenvolveu "um padrão que não existe". Qual sua opinião sobre este posicionamento público contra seu trabalho?
>
> – Em 1933, Edwin Armstrong solucionou o problema do ruído atmosférico que dificultava a recepção de rádio AM mediante o uso de uma técnica inovadora denominada FM. Somente em 1937, a indústria admitiu a validade da nova forma de modulação – o FM –, apesar da queixa generalizada dos ouvintes quanto ao ruído atmosférico. Qual seria a razão deste estranho comportamento? Ocorre que as grandes indústrias, como a RCA e a Westinghouse, ainda não haviam tido retorno sobre o capital investido no desenvolvimento do AM. É o ferrenho conflito entre inovação e padronização que se manifestava já naquela época. A PUCRS recebeu a incumbência do governo brasileiro de desenvolver um sistema de modulação de caráter inovador. Sendo inovador, o sistema proposto não poderia contemplar qualquer padrão já existente.

Castro lembrou, ainda, que a PUC-RS estava apenas cumprindo aquilo que foi estabelecido pelo decreto que instituiu o SBTVD como tarefa para a academia brasileira: "se unir em torno de um grande desafio tecnológico, apresentando soluções inovadoras, que nada deixam a desejar em termos do desempenho comparativo às soluções estrangei-

ras" (*ibidem*). Ressalte-se que as pesquisas levadas a cabo por instituições brasileiras de pesquisa se baseavam numa proposta "suprapadrão", de forma a garantir a interoperabilidade, isto é, poderiam ser acomodadas a qualquer um dos três padrões internacionais (CRUZ, 2008).

De acordo com Brittos e Bolaño (2009), Hélio Costa teria assumido uma estratégia, desde sua posse, caracterizada pela desqualificação da discussão política e das pesquisas realizadas ao longo dos dois anos de formulação do SBTVD. Das ferramentas e inovações propostas por centros de pesquisa e universidades, apenas duas seriam aplicadas – pelo menos no papel: o *middleware Ginga* e o mecanismo de compressão de vídeo MPEG-4 (ou H.264). Para Cruz (2008), o baixo aproveitamento da inovação nacional seria reflexo da visão antiquada em que se baseou o SBTVD. A indústria, segundo o autor, foi coadjuvante no processo de pesquisa tecnológica do SBTVD, concentrado em centros de pesquisa, com participação efetiva de entidades públicas e privadas e outras, nascidas na indústria, como o CPqD. Isso teria dificultado a transformação das pesquisas em produto.

As diretrizes defendidas por Costa afastavam a possibilidade de desenvolvimento de um uma TV digital brasileira e dialogavam diretamente com o perfil do sistema japonês (ISDB). A postura do ministro foi alvo de críticas do FNDC:

> Mesmo sabendo que a conta da transição será paga pelos telespectadores, que responderão por dois terços dos investimentos ao terem de substituir seus aparelhos de TV ou adquirirem caixas decodificadoras de sinais, o Executivo preferiu avalizar a interlocução privilegiada com os empresários da radiodifusão promovida por Hélio Costa. Isto feito, põe-se uma pá de cal em todos os propósitos do Decreto 4.901 naquilo que dizia respeito ao desenvolvimento da indústria, na balança comercial e na inclusão social (FNDC, 2005, p. 4).

O cenário expôs um quadro de correlação de forças, no qual a indústria eletroeletrônica se mostrou a mais frágil; e o segmento

de emissoras de televisão concessionárias de serviço radiofônico, a mais forte:

> [...] não mais existiam, no País, uma forte indústria eletro-eletrônica com interesses próprios a defender, nem outros atores de peso para sustentar soluções *nacionais*. Os radiodifusores, nucleados na Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão – ABERT, eram os únicos atores com *voz real*. Passando o primeiro ano de entusiasmo pela ascensão de um líder operário à presidência da República, a história voltaria a seguir seu curso, digamos, natural (DANTAS, 2009, p. 298, grifo do autor).

Os resultados das pesquisas tecnológicas promovidas pelo SBTVD foram entregues ao governo entre dezembro de 2005 e fevereiro de 2006 (BOLAÑO; BRITTOS, 2007; CRUZ, 2008). Vivia-se, naquele momento, um clima de pré-campanha eleitoral, a serem realizadas em outubro de 2006. No cargo de ministro, havia um político de carreira, jornalista, senador licenciado com planos de, no futuro, eleger-se governador de Minas Gerais com apoio, é claro, do presidente Lula e de empresas radiodifusoras:

> Sempre com a ajuda da Globo, [Hélio Costa] foi eleito para diversos cargos políticos. Muito ambicioso, tentou ser eleito governador de Minas, mas perdeu. Agora, em meio à derrocada petista, ganhou um lugar ao sol. Discretamente, se tornou Ministro das Comunicações. Quem sabe, em breve, volte a se candidatar. Com o apoio dos nossos 'radiodifusores', pode ser governador (BRASIL, 2005, n.p).

No Executivo, havia um presidente da República candidato à reeleição, à frente de um governo fragilizado politicamente em razão de uma avalanche de denúncias de corrupção: "Nesse momento 'delicado' do projeto petista, faz-se qualquer negócio para evitar uma

campanha televisiva pelo *impeachment* – no estilo caras pintadas globais – e garantir pelo menos a 'sobrevivência' do governo até o final do mandato" (*ibidem*).

Nesse contexto, estava marcado o anúncio oficial do governo brasileiro a respeito do sistema de televisão digital a ser adotado: 10 de março de 2006, conforme previsão do próprio Hélio Costa, feita no dia 06 de março daquele ano. Naquele momento, nos bastidores do setor de radiodifusão brasileiro, circulava a notícia não oficial de que o governo já havia escolhido o sistema a ser adotado: seria o sistema japonês, o ISDB, aquele defendido pelas emissoras concessionárias de serviços de radiodifusão.

6.3 *Timing*: tomada de decisão em ano eleitoral

O governo já havia escolhido qual modelo adotar. Pelo menos, era o que publicava a imprensa, dois dias antes da data prevista para anúncio oficial da decisão. O jornal Folha de S. Paulo estampou a manchete "Lula escolhe padrão japonês para TV digital". Do ponto de vista técnico, o governo justificaria a escolha pelo seguinte motivo: o sistema japonês permite uma transição mais longa, quando comparado aos sistemas DVB e ATSC. Na prática, isso significa um custo menor ao telespectador, que poderia continuar seu televisor analógico por mais tempo.

No entanto, motivos políticos teriam influenciado a decisão:

> Após uma dura batalha de bastidores entre os defensores dos padrões japonês (ISDB), americano (ATSC) e europeu (DVB), o presidente optou pelo primeiro por avaliar que **essa proposta trará mais vantagens ao Brasil e às grandes empresas de comunicação do país – entre as quais as Organizações Globo**.
>
> [...]
>
> Os ministros Dilma Rousseff (Casa Civil) e Hélio Costa (Comunicações) já negociam um pacote de investimentos em troca da decisão. Houve uma reunião ontem na Casa Civil com autoridades e empresários japoneses.

> [...]
> A decisão pelo padrão japonês foi tomada na semana passada por Lula, que orientou seus ministros a negociar com o Japão as contrapartidas **para que o anúncio produza ganho político no ano eleitoral**.
> [...]
> O presidente também levou em conta o lobby das grandes emissoras de TV do Brasil a favor do padrão japonês. **Não seria inteligente do ponto de vista político, avalia Lula, contrariar essas empresas no ano em que disputará a reeleição** (ALENCAR; MEDINA, 2006, n.p., grifo nosso).

A imprensa também divulgou o que seria uma das consequências da definição pelo ISDB, com base em documento elaborado pela Fundação CPqD, ou seja, um relatório encomendado pelo próprio governo. Manchete do jornal Folha de S. Paulo destacou que "A escolha do padrão japonês pode custar mais para o consumidor":

> Os conversores feitos para funcionar com o modelo japonês de TV digital custariam, segundo o CPqD, entre R$ 276 e R$ 761, de acordo com a complexidade (com ou sem interatividade, com ou sem canal de retorno, por exemplo). Os conversores mais baratos seriam os fabricados em caso de escolha do padrão europeu (DVB): entre R$ 233 e R$ 662. Favorável ao modelo japonês, o ministro Hélio Costa (Comunicações) criticou o relatório, contestou os números e não o divulgou, conforme havia prometido (MEDINA, 2006, n.p.).

Ao analisar a escolha, a Folha de S. Paulo procurou identificar quem saía ganhando e quem saía perdendo com a decisão. O resultado dessa análise foi parar na manchete: "Redes saem vitoriosas com padrão japonês de TV digital":

> As redes de televisão são as principais (talvez únicas) vitoriosas com a escolha do padrão de modulação de TV digital japonês, que defendem desde 1999, quando fizeram os primeiros testes. O padrão japonês é melhor para as TVs brasileiras porque é o que trará menos impacto ao seu modelo de negócios. Elas apenas ganharão um novo canal e transmitirão sinal digital nele. Pelo menos por enquanto, não haverá a entrada de novos concorrentes, principalmente as temidas telefônicas. As redes temiam que a escolha do padrão europeu, por exemplo, trouxesse o modelo de exploração de televisão do continente, em que não há alta definição e empresas de telefonia atuam como distribuidores dos sinais (ou seja, cobram das TVs para distribuí-las) (CASTRO, 2006, n.p.).

Nas reportagens divulgadas às vésperas da data programada para o anunciou oficial, porém, não se apresentou qualquer declaração oficial de nenhum integrante do poder Executivo ou do Ministério das Comunicações. Mesmo assim, por temer possível influência da conjuntura político-eleitoral sobre a escolha governamental, movimentos sociais e representantes do padrão DVB passaram a pressionar pelo adiamento da decisão para depois das eleições. O FNDC e o Coletivo Intervozes reivindicaram, via abaixo-assinado, a "interrupção imediata das definições acerca do SBTVD, pelo amplo debate sobre o tema com a sociedade e a favor de uma TV e rádio digitais a serviço do interesse público" (MARINI, 2006, n.p). Para isso, seria preciso correr contra o tempo.

No dia 22 de fevereiro, representantes do FNDC, do Intervozes e de outras 10 entidades recorreram ao Congresso Nacional na tentativa de ampliar o debate sobre qual sistema adotar (*ibidem*). Na Câmara, estava previsto a realização de seminários para se discutir modelo, tecnologia e marco regulatório; no Senado, o tema seria regionalização da programação. Porém, as datas para os eventos eram 21 e 28 de março, respectivamente. Ou seja, quando os encontros fossem realizados, o governo já teria oficializado sua decisão. O calendário

apertado levou o ator *movimentos sociais* a planejar, com o apoio a deputada federal Jandira Feghali (PCdoB-RJ), a apresentação de um Decreto Legislativo à Câmara, requerendo a prorrogação do prazo.

O pedido também foi levado pela própria parlamentar ao gabinete da ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff (o presidente Lula estava em Londres), que recebeu um documento assinado por 110 entidades, entre elas a Central Única dos Trabalhadores (CUT). ‘’Sabemos que existem interesses políticos em jogo e há uma pressão dos radiodifusores para que esse assunto seja encerrado agora, num ano eleitoral, que é quando há o poder de incisão política sobre o governo”, afirmou Diogo Moyses, integrante da coordenação executiva do Coletivo Intervozes (PARA o ano..., 2006).

No encontro, a deputada propôs discussão mais ampla do governo com parlamentares e representantes da sociedade, além de defender que se chegasse à definição sobre qual sistema adotar via projeto de lei, para que a questão pudesse ser discutida pelo Congresso Nacional – o que seria impossível caso a escolha fosse feita via decreto presidencial. Na ocasião, Dilma Rousseff teria negado a Feghali a versão que circulava nos bastidores sobre a definição pelo sistema japonês, ao afirmar que o Brasil ainda não havia decidido qual tecnologia adotar e que essa definição não seria anunciada no dia 10 de março.

Havia dissenso dentro do próprio governo quanto ao melhor momento de se anunciar a escolha (BOLAÑO; BRITTOS, 2007). De um lado, Hélio Costa defendia uma decisão rápida; do outro, Luiz Furlan, ministro do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior, era contra qualquer decisão tecnológica antes de se definir uma política industrial para o setor. Dilma Roussef, ministra da Casa Civil, defendia, primeiro, a escolha por um modelo de negócios antes da definição tecnológica – e Roussef simpatizava com o modelo europeu.

Nesse contexto de indefinição, o ator *movimentos sociais* intensificou a mobilização em torno dos seus interesses. No dia 4 de abril de 2006, surgiu a Frente Nacional por um Sistema Democrático de Rádio e TV Digital, fundada por 55 entidades sociais ligadas ao debate sobre radiodifusão no Brasil, dentre as quais o FNDC e o Coletivo

Intervozes. "A Frente tem como objetivo principal articular e unificar a intervenção da sociedade civil na discussão sobre a implantação da TV digital no país" (ENTIDADES lançam..., 2006). A paralisação do processo de tomada de decisão sobre TV digital no País seguida de amplo debate com a sociedade era a principal reivindicação do grupo.

Naquele momento, o ator *movimentos sociais* previa a necessidade de se recorrer ao Judiciário caso o Executivo decidisse levar adiante o processo de tomada de decisão. Aprovou-se, assim, o intercâmbio com o Ministério Público, sobretudo para impedir possíveis irregularidades, no entendimento dos movimentos sociais integrantes da Frente, cometidas no processo de definição, como o não cumprimento do Decreto 4.901/2003 (que criou o SBTVD). Os deputados Ivan Valente (PSOL-SP), Walter Pinheiro (PT-BA), Jandira Feghali (PCdoB-RJ), Dr. Rosinha (PT-PR), Paulo Rubem Santiago (PT-PE), Tarcísio Zimmerman (PT/RS) e Júlio Semeghini (PSDB-SP) estiveram presentes à plenária de lançamento em apoio à Frente Nacional por um Sistema Democrático de Rádio e TV Digital.

O movimento dos empresários concessionários de serviços de radiodifusão se deu, porém, em sentido contrário: "[...] todas as associações do setor empresarial (Abert, Abra, Abratel, além da SET) uniram-se para pressionar por uma decisão rápida do governo" (BOLAÑO; BRITTOS, 2007, p. 168). No dia 23 de março de 2006, um comunicado assinado por 10 redes de televisão (Bandeirantes, Cultura, Globo, Record, Rede TV, Rede Vida, SBT, 21, CNT e Rede Mulher) foi publicado nos principais jornais do País: "Temos certeza de que o Governo brasileiro tomará sua decisão com a urgência que o assunto exige em benefício da sociedade brasileira, que merece continuar a ter acesso, livre e gratuito, a uma das melhores televisões do mundo" (TVS publicam..., 2006, n.p.).

A resposta do Coletivo Intervozes foi a mais contundente já observada até aquele momento. Em cartilha intitulada "TV Digital: decisão em ano eleitoral revela os interesses dos que não querem democratizar as comunicações" (COLETIVO INTERVOZES, 2006b), o grupo rebate os argumentos, ponto a ponto, destacados pelas emissoras no comuni-

cado. Mais uma vez, o Intervozes atribuiu ao ministro Hélio Costa uma suposta estratégia de enfraquecer o debate público, por meio do esvaziamento do Comitê Consultivo do SBTVD. Esse cenário teria retirado o potencial caráter democrático do processo de debate.

Mas até os concorrentes do consórcio ISDB davam por certa a escolha pelo sistema japonês. O vice-presidente da Siemens no Brasil, Aluizio Bretas Byrro, afirmou, em reportagem publicada na Gazeta Mercantil no dia 08 de março de 2006, que já tinha conhecimento da decisão do governo brasileiro. Durante a Telexpo 2006, feira de telecomunicações realizada em São Paulo, ele teria declarado que a escolha não foi técnica, mas política: "O governo Fernando Henrique poderia ter tomado essa decisão nos últimos seis meses de mandato. O atual governo esperou quatro anos. Este é um ano eleitoral, a decisão foi política", afirmou (BORGES, 2006, n.p.). A Siemens, por ser uma das empresas defensoras da adoção do sistema europeu (DVB), saía "derrotada".

O anúncio oficial programado para o dia 10 de março, porém, não ocorreu conforme planejado pelo ministro Hélio Costa. Era o segundo adiamento (o primeiro ocorrera em fevereiro). No dia 12 de maio, uma nova data foi divulgada, após encontro entre ministros e empresários concessionários de serviço de radiodifusão: "Dilma e Costa estiveram reunidos com empresários dos meios de comunicação essa semana, em Brasília, a quem prometeram o anúncio oficial da decisão do Brasil sobre o padrão digital para até o final deste mês [maio]" (ZMOGINSKI, 2006, n.p.). Até lá, o presidente Lula deveria negociar contrapartidas e ouvir propostas sobre os sistemas DVB, na Áustria, e ISDB, no Japão.

7

O DEBATE TARDIO NO PARLAMENTO

O presente capítulo se propõe a analisar a participação tardia do Congresso Nacional no debate sobre a definição dos rumos da TV digital brasileira. O Decreto nº 4.901 foi publicado em 26 de novembro de 2003. No entanto, o ator *parlamento* só veio a se manifestar a respeito das diretrizes da digitalização da TV quase dois anos depois. No dia 26 de abril, a deputada Luiza Erundina e o deputado Walter Pinheiro solicitaram audiência com o presidente da República. Entretanto, não houve resposta (BOCCHINO; TAVARES, 2007).

No dia 09 de novembro, a Casa realizou audiência pública com a presença de representantes da Fundação CPqD. Outro debate sobre o tema ocorreu em janeiro de 2006, com presença do ministro Hélio Costa. Após pressão exercida pelo ator *Movimentos sociais* sobre o ator *parlamento*, ainda em fevereiro, no dia 08 de março, os parlamentares promoveram uma Comissão Geral. A discussão mais ampla contou com a presença de representantes de setores interessados na digitalização da televisão brasileira.

Outro resultado da pressão sobre o ator *parlamento* resultou no Seminário Internacional TV Digital: Futuro e Cidadania, promovido pelo Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica da Câmara dos Deputados (CAEAT). Este capítulo aborda a participação tardia do Parlamento na discussão por meio desses dois eventos.

7.1 O debate na Câmara de Deputados (I): Comissão Geral

A Comissão Geral foi aberta pelo deputado Aldo Rebelo (PCdoB-SP) e conduzida pelos deputados Simão Sessim (PPB-RJ) e Walter Pinhei-

ro (PT-BA) – nenhum deles figura em listas de sócio ou proprietário de emissora. Quarenta e dois convidados tiveram a oportunidade de falar durante cinco minutos. Eles representavam segmentos ligados ao tema: Academia (11 representantes); indústria (4 representantes); radiodifusores (16 representantes); entidades sociais ligadas à comunicação (8 representantes); telecomunicadores (2 representantes); TV por assinatura (1 representante). Havia, assim, uma discrepância representativa na plenária: o segmento de radiodifusores, por exemplo, apresentava o dobro de participantes quando comparado ao das entidades civis ligadas à área de comunicação. Esse dado quantitativo ilustra a relação de forças envolvidas no debate.

A Associação Brasileira de Telecomunicações (Telebrasil) teve acesso às notas taquigráficas da Câmara e, com isso, registrou os pronunciamentos (FONSECA, 2006). Cada representantes teve direito a cinco minutos de fala. A seguir, a lista dos participantes, com suas respectivas funções, e uma síntese pontos defendidos nos pronunciamentos.

7.1.1 Aspectos destacados pela Academia

Tabela 8: representantes do meio acadêmico, integrantes de projetos de pesquisa do SBTVD, presentes à Comissão Geral da Câmara dos Deputados sobre TV Digital

Representantes da Academia

Adonias Costa Silveira	presidente da Fundação FINATEL (mantenedora do Instituto Nacional de Telecomunicações – Inatel)
Carlos Ferraz	professor da Universidade Federal de Pernambuco
Fernando de Castro	professor da PUC do Rio Grande do Sul
Gunnar Bedics Júnior	coordenador da TV Digital da Universidade Presbiteriana Mackenzie
João Antônio Zuffo	coordenador do Laboratório de Sistemas Integráveis da Escola Politécnica da USP
Marcelo Knörich Zuffo	professor da Escola Politécnica da USP
Murilo César Ramos	professor de Comunicação da Universidade de Brasília

Regina Mota	professora da Universidade Federal de Minas Gerais
Ricardo Benetton Martins	diretor de TV Digital do CPqD
Ricardo Lopes de Queiroz	pesquisador do CNPq e da Unicamp
Wander Wilson Chaves	diretor do INATEL

Fonte: FONSECA, 2006.

Para os pesquisadores presentes à Comissão Geral – ressalte-se a predominância de acadêmicos ligados à área de tecnologia em relação àqueles das ciências humanas, representados apenas por Ramos (UnB) e Mota (UFPE) –, os estudos relativos à digitalização foram avaliados de forma positiva, na medida em que dinamizam a pesquisa nas universidades e centros de pesquisa. Ao contrário do que havia afirmado o ministro Hélio Costa, que desqualificou os resultados nesse sentido, a academia teria produzido o que lhe foi pedido e, assim, cumprido seu papel de forma satisfatória, em conformidade com o que previra o Decreto nº 4.901/2003 (SOARES, 2005; HÉLIO Costa..., 2005). Nesse sentido, os pesquisadores defenderam a necessidade de passar da fase de apoio à decisão para a de desenvolvimento de um sistema compatível com a tecnologia observada no contexto internacional. Isso incluía a necessidade do Legislativo tomar a frente do processo de aprovação de uma Lei de Comunicação Eletrônica de Massa.

Regina Mota, professora e pesquisadora da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), abordou o *timing* para definição sobre qual sistema adotar. Ressaltou que não haveria qualquer razão que justificasse uma tomada rápida de decisão e que adiar a escolha não significaria atraso. Ao se referir ao sistema defendido pelo ator *radiodifusores*, chamou a atenção para a necessidade de regulamentação prévia. De acordo Mota, se "deixarmos para depois a elaboração de uma lei pela sociedade civil e pelos pesquisadores para ajeitar as coisas e garantir a inclusão social, isso não vai acontecer, como nunca ocorreu" (FONSECA, 2006, n.p.):

> E não será de outra maneira, porque conhecemos os fortíssimos *lobbies* que existem no Congresso Nacional. Ouvindo os radiodifusores, parece que estão ameaçados de alguma coisa. Mas vejam que, dos 30 debatedores que se apresentaram até agora, os 15 primeiros eram radiodifusores.

Murilo César Ramos, da UnB, complementou: para ele, há 40 anos, não há poder empresarial no Brasil maior do que o de alguns setores da radiodifusão e que, contra esse poder, não há contrapoder possível.

7.1.2 Aspectos destacados pela Indústria

Tabela 9: representantes do setor industrial de eletroeletrônicos presentes à Comissão Geral da Câmara dos Deputados sobre TV Digital

Representantes da Indústria

André Brandão Peres	formado em Engenharia da Computação
Mário Baumgarten	engenheiro e representante da Coalizão DVB Brasil
Maurício Mugnaini	presidente da Federação Nacional das Empresas de Informática, FENAINFO
Paulo Saab	da Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos — ELETROS

Fonte: FONSECA, 2006.

Representantes do setor industrial defenderam a participação da indústria de informática no mercado aberto pelo SBTVD e o desenvolvimento de um padrão que abra o mercado para o software brasileiro. O desenvolvimento de tecnologia nacional seria uma maneira de minimizar royalties pagos a consórcios internacionais. Destaque-se: o segmento defendeu maior transparência ao processo.

Maurício Mugnaini, presidente da Federação Nacional das Empresas de Informática (Fenainfo), propôs ao ministro Hélio Costa que permanecesse no Ministério e que ampliasse o debate no ano que se

iniciava, "**e que defenda seu candidato nas eleições de 2006, para – quem sabe –, em 2007, com S. Exa. ainda no Ministério, possamos compreender as razões de suas convicções. Hoje, o ministro não nos dá nenhuma clareza**" (*ibidem*, grifo nosso). A Fenainfo representa 13 sindicatos patronais de informática, aos quais estão vinculadas 50 mil empresas de informática de pequeno, médio e grande portes.

Mário Baumgarten, engenheiro representante da coalizão DVB Brasil (que inclui os fabricantes Nokia, Philips, Siemens, STMicroeletronics, Rohde&Schwarz e Thales), seguiu a mesma linha, ao destacar que o maior beneficiário da implantação da TV digital no País deveria ser o cidadão brasileiro. No entanto, disse ele, "temos visto emergir de discussões recentes uma defesa muito mais candente dos interesses de grupos econômicos e não econômicos do que em defesa da população em geral" (*ibidem*). Nesse sentido, Baumgarten sugeriu que a Câmara corrigisse o que, para ele, seria uma distorção e que a definição sobre qual sistema adotar levasse em conta, antes de tudo, temas como inclusão social e preço baixo para o cidadão.

7.1.3 Aspectos destacados pelos radiodifusores

Tabela 10: representantes dos radiodifusores presentes à Comissão Geral da Câmara dos Deputados sobre TV Digital

Representantes dos Radiodifusores	
Antônio Leonel da Luz	diretor de Tecnologia da Organização Jaime Câmara (TV Anhanguera)
Daniel Costa Rodrigues	diretor Técnico da Geradora da Rede Brasil Amazônia de Televisão
Edilberto de Paula Ribeiro	da Associação das Emissoras de Rádio e Televisão do Estado de São Paulo
Evandro Guimarães	vice-presidente de Relações Institucionais das Organizações Globo

Fátima Roriz	presidenta da Associação das Emissoras de Rádio e Televisão do Estado de Tocantins
Fernando Bittencourt	líder do grupo SET/ABERT e diretor de Engenharia da Globo
Fernando Henrique Chagas	presidente da Associação Baiana de Empresas de Rádio e Televisão — ABART
Gulliver Augusto leão	presidente da Associação Goiana de Emissoras de Rádio e Televisão – AGOERT
Ivan Feitosa	presidente da Associação das Empresas de Radiodifusão de Pernambuco
João Carlos Saad	da Associação Brasileira de Radiodifusores e presidente do grupo Bandeirantes
José Inácio Pizani	presidente da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão — ABERT
José Marcelo Amaral	representante da Rede Record de Televisão
Milton Lucca de Paula	presidente da Associação Mineira de Rádio e Televisão
Paulo Ricardo Tonet de Camargo	presidente da Associação Gaúcha de Emissoras de Rádio e Televisão — AGERT
Ranieri Moacir Bertoli	presidente da Associação Catarinense das Emissoras de Rádio e TV
Roberto Franco	presidente da Sociedade Brasileira de Engenharia de Televisão e Telecomunicação

Fonte: FONSECA, 2006.

Os *radiodifusores* destacaram, em seus pronunciamentos, a manutenção do modelo de televisão em vigência, ou seja, aberto, gratuito e suportado financeiramente pela publicidade. Ao contrário de representantes da academia, defenderam uma decisão imediata a respeito do padrão a ser adotado pelo País, bem como a manutenção da largura de faixa do espectro. Nesse sentido, reiteraram a preferência pela tecnologia japonesa (ISDB), aperfeiçoada por inovações nacionais. "A radiodifusão aguarda ansiosamente que se defina um sistema tecnológico que permita o início das transmissões utilizando a tecnologia digital", destacou José Inácio Pizani, presidente do Grupo Abert (*ibidem*).

Sobre o *timing* da decisão, Evandro do Carmo Guimarães, vice-presidente de Relações Institucionais das Organizações Globo, destacou: "o momento de escolha da melhor e mais avançada tecnologia deve ser agora. A próxima oportunidade de transição tecnológica, quem sabe? Será só daqui a 20, 30 anos" (*ibidem*). José Marcelo Amaral, representante da Rede Record de Televisão, também defendeu pressa.

Edilberto de Paula Ribeiro, representante da Associação das Emissoras de Rádio e Televisão do Estado de São Paulo, abordou a possibilidade de ampliar o debate com ironia: "Ainda bem que Santos Dumont inventou o avião na França, porque senão ainda estaríamos discutindo de que lado colocar as asas". Depois, destacou a importância das empresas emissoras no processo de escolha: "Queremos audiência. Se temos esse interesse, por que optar por um sistema que não é adequado para o nosso bolso e para os nossos negócios?". Ribeiro comparou o processo de tomada de decisão relativo à TV digital com o da modernização da telefonia no Brasil. Observou que o setor de telecomunicações não foi ao plenário da Câmara discutir qual o melhor padrão, se o analógico ou o digital. "Agora, querem intervir nos nossos negócios", queixou-se (*ibidem*).

7.1.4 Aspectos destacados por entidades sociais

Tabela 11: representantes de entidades sociais presentes à Comissão Geral da Câmara dos Deputados sobre TV Digital

Representantes de entidades sociais / comunicadores	
Celso Schröder	coordenador-geral do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação e secretário-geral da Federação Nacional dos Jornalistas – Fenaj
Ethevaldo Siqueira	jornalista especializado em Comunicações e colaborador do Estado de São Paulo
Fabrício Correia	membro da Academia Brasileira de Cinema e secretário-executivo da Frente Parlamentar da Indústria Audiovisual e Cinematográfica Brasileira

Gustavo Gindre	conselheiro do Coletivo Intervozes e coordenador-Geral do Instituto de Estudos e Projetos em Comunicação e Cultura
José Guilherme Castro	da Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária
Roberto Wagner	presidente da ABRATEL – Associação Brasileira de Radiodifusão, Tecnologia e Telecomunicações – eum dos representantes da sociedade civil no Conselho de Comunicação Social CCS do Congresso Nacional
Romário Schettino	presidente do Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Distrito Federal
Sérgio Murillo de Andrade	presidente da Federação Nacional dos Jornalistas – FENAJ

Fonte: FONSECA, 2006.

As organizações não governamentais afirmaram que escolher a tecnologia antes de estabelecer alterações na legislação – como pretendia o Minicom – seria inverter o devido processo político. Nesse sentido, defenderam a revisão do marco regulatório, de modo a se discutir a inclusão e a operacionalização de novos canais no espectro. Além disso, criticaram o que consideraram falta de transparência no processo de definição, o que teria deslegitimado o debate; defenderam uma maior participação tanto do Congresso quanto de setores da sociedade em geral, bem como a necessidade de se adiar a decisão sobre qual sistema adotar:

> Por que o imediatismo de mercado tem de prevalecer sobre os interesses do desenvolvimento tecnológico brasileiro, em detrimento de uma discussão mais ampla sobre a inclusão informativa, que deve ser o objeto a ser alcançado pelo povo brasileiro, pelo governo e pelo Congresso Nacional? (*ibidem*).

7.1.5 Aspectos representantes do segmento telecomunicações

Tabela 12: representantes do setor de telecomunicações presentes à Comissão Geral da Câmara dos Deputados sobre TV Digital

Representantes dos Telecomunicadores

Amadeu Castro	presidente-executivo da Associação Nacional de Operadores de Celulares – ACEL
Cesar Rômulo Silveira Neto	superintendente-executivo da TELEBRASIL – Associação Brasileira de Telecomunicações

Fonte: FONSECA, 2006.

A reduzida representatividade de representantes do setor de telecomunicações talvez já fosse um indício de que, para eles, essa disputa já estava perdida. Provavelmente por isso, embora tenham defendido maior participação nas discussões sobre modelos de serviço, o superintendente-executivo Telebrasil procurou amenizar o clima de disputa entre radiodifusores e telecomunicadores e propôs uma parceria. César Rômulo Silveira Neto disse ter a intenção de participar ativamente, lado a lado com setor de radiodifusão, no debate sobre como aproveitar o espectro eletromagnético.

O presidente-executivo da Acel também sugeriu a união de forças entre radiodifusores e telecomunicadores. Amadeu Castro ressaltou a convergência digital como forma de reunir os setores de mídia, telecomunicações e eletroeletrônicos em torno do mesmo objetivo: o oferecimento de serviços interativos e de aplicativos. Nesse sentido, Castro destacou a possibilidade de se explorar o canal de retorno (por meio do qual o telespectador interage com o emissor do conteúdo) via telefonia móvel. De acordo com ele, esse seria um serviço que interessaria ao setor de telecomunicações. "Combinados, a telefonia celular e a televisão digital representam uma enorme oportunidade para alavancar a inclusão digital no Brasil" (*ibidem*).

Não por acaso a interatividade era um ponto de interesse dos telecomunicadores. Vale ressaltar, conforme já apontado nesta pesquisa, que – por lei – essa seria uma prerrogativa de empresas da área de telecomunicações e não de setores ligados à radiodifusão. No entanto, o ingresso desse *player* no modelo de negócios da televisão digital poderia representar um risco aos interesses comerciais do ator *radiodifusores*.

7.2 O debate na Câmara de Deputados (II): "TV Digital: Futuro e Cidadania"

O Seminário Internacional "TV Digital: Futuro e Cidadania", realizado em maio de 2006, foi subdividido em quatro painéis: (1) objetivos sociais, culturais e educacionais da TV digital; (2) aspectos econômicos e tecnológicos da TV digital; (3) padrões internacionais, contrapartidas e desenvolvimento nacional; (4) questões regulatórias.

Pode-se afirmar que a iniciativa foi marcada pelo pluralismo no que diz respeito à representatividade. Cada um dos painéis, a depender do tema, contou com a participação de representantes da academia (Murilo César Ramos, da UnB, Marcelo Zuffo, da USP, e Luiz Fernando Gomes Soares, da PUC-RJ); de movimentos sociais (Juliano Maurício de Carvalho, do FNDC); dos radiodifusores (Evandro Guimarães, consultor da Abert e e vice-presidente de Relações Institucionais das Organizações Globo, e Fernando Mattoso Bittencourt Filho, diretor de TV aberta da Sociedade Brasileira de Engenharia de Televisão e Telecomunicações e diretor da Central Globo de Engenharia); da indústria (Benjamim Benzaquen Sicsú, diretor da Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica, Abinee); das telefônicas (Emerson Martins Costa, da Acel); e dos três consórcios internacionais (DVB, ISDB e ATSC). Participaram, ainda, Ricardo Benetton Martins, diretor de TV Digital da Fundação CPqD, e Ara Apkar Minassian, superintendente de Serviço de Comunicação de Massa da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

A realização do Seminário pelo Conselho de Altos Estudos foi resultado de proposta do deputado Walter Pinheiro (PT-BA), parlamentar a cujas bases eleitorais se encontram vinculadas entidades sociais ligadas ao debate sobre democratização da comunicação. Em texto introdutório assinado pelo referido deputado, estão listadas diretrizes para digitalização da televisão no Brasil propostas pelo parlamento. Dentre elas, destaque-se: "racionalizarmos o uso do espectro, abrindo espaço para novos *players*, ou emissoras [...]; e assegurarmos a adoção de um modelo que contemple a multiprogramação, a mobilidade e a interatividade" (BOCCHINO; TAVARES, 2007, p. 18).

Uma informação curiosa relativa ao presidente da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, Vic Pires Franco (DEM-PA), integrante do seminário: o deputado, antes de ingressar na carreira parlamentar, foi apresentador de telejornal na TV Liberal, emissora afiliada Rede Globo em Belém. Além disso, teria ligações políticas com os Maiorama, grupo que disputa, com deputado federal Jader Barbalho (PMDB-PA), o controle dos meios de comunicação no Pará (PINTO, 2007). Vic Pires, no entanto, criticou o processo por meio do qual a escolha vinha se desenhando e defendeu maior debate sobre o tema: "O Poder Executivo, em vez do rito natural, segue um processo de tomada de decisão aparentemente desordenado, com mudanças abruptas de rumo, como ocorreu com o desfecho das pesquisas do projeto SBTVD" (BOCCHINO; TAVARES, 2007, p. 30).

Outro aspecto merece atenção: o presidente do Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica da Câmara dos Deputados na ocasião da realização do seminário sobre TV digital era o deputado Inocêncio Oliveira (PR-PE). Ele integra a lista de parlamentares concessionários de serviços de radiodifusão. Oliveira é sócio de três rádios e de uma televisão (afiliada Rede Globo) no interior de Pernambuco (LIMA, 2006). Ou seja, o presidente do Conselho responsável pela realização do seminário tinha interesses diretamente relacionados à discussão sobre o tema, uma vez que se trata de um representante do segmento dos radiodifusores proprietários de uma emissora de televisão (TV Asa Branca – Rede Nordeste de Comunicação). Provavelmente, não por acaso, o parlamentar afirmou à mesa de abertura do seminário:

> Acreditamos que a escolha não deva se ater somente à mera escolha técnica acerca do melhor padrão e da melhor tecnologia, até porque o próprio Ministro Hélio Costa, assim como as grandes redes brasileiras, já demonstraram que essa questão, praticamente, está resolvida, não deixando dúvidas a esse respeito (BOCCHINO; TAVARES, 2007, p. 26).

Ou seja, o presidente do Conselho responsável pelo debate na Câmara já partia do pressuposto de que, sem dúvidas, "essa questão, praticamente, está resolvida". A presença contraditória – porque simultânea – da expressão "sem dúvidas" e da palavra "praticamente" na mesma sentença simbolizaria o posicionamento confuso do parlamentar diante do tema.

O Seminário da Câmara serviu, ainda, de espaço para defesa do ministro Hélio Costa diante de acusações de favorecimento para o segmento dos radiodifusores: "As pessoas, às vezes, se confundem, dizendo que o Ministro defende muito as emissoras de televisão e rádio" (*ibidem*, p. 35). Costa também rebateu a acusação de que o governo estaria apressado na tomada de decisão: "Ora, a TV digital é discutida no Brasil há 12 anos" (*ibidem*, p. 36). Ao abordar características da escolha a ser apresentada pelo governo, o ministro adiantou a disponibilização de canais para a Câmara dos Deputados e para o Senado Federal com tecnologia digital (TV Câmara e TV Senado).

No documento fruto do Seminário, o deputado Walter Pinheiro afirma: "Temos a convicção de que o evento influenciou a tomada de decisão do Governo sobre o tema" (*ibidem*, p. 16). Será? Consultemos o calendário: o Seminário foi realizado no dia 16 de maio de 2006. Porém, quase um mês antes, no dia 13 de abril, o Brasil já havia assinado com o Japão "memorando de cooperação para implementação do Sistema Brasileiro de Televisão Digital, baseado no padrão japonês". O ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, e o ministro dos Negócios Estrangeiros do Japão, Taro Aso, foram os signatários do documento, cujo trecho é reproduzido a seguir:

> Os dois países constituirão um grupo de trabalho conjunto para detalhar os procedimentos indicados neste memorando em 4 semanas após a decisão do Governo brasileiro sobre a implementação do SBTVD, com base no padrão ISDB-T.
> Certas de que existe uma parceria estratégica entre o Governo brasileiro e o Governo japonês, como tem sido a tradição de colaboração ao longo das últimas quatro décadas, as

duas Partes subscrevem, no dia 13 de abril de 2006, o presente memorando, que foi feito nas línguas portuguesa e japonesa, tendo ambos os textos o mesmo valor (MEMORANDO ENTRE OS GOVERNOS DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E DO JAPÃO, 2006, n.p.).

8

A ASSINATURA DO DECRETO Nº 5.820/2006 E AS CONSEQUÊNCIAS DA DECISÃO GOVERNAMENTAL

O presente capítulo possui dois objetivos principais. Primeiro, analisar o conteúdo do Decreto nº 5.820/2006, de modo a identificar em que medida as regras nele previstas atendem a interesses de determinados atores, ao mesmo tempo em que negligenciam o de outros. Em seguida, pretende-se ressaltar eventos subsequentes à formalização da medida, identificados como consequências da formalização das regras relativas à digitalização da televisão no País. Nesse sentido, ganha destaque a entrada de dois novos atores na arena do jogo que determinou as regras da digitalização da televisão no Brasil: o Ministério Público Federal e o Poder Judiciário.

Por do Decreto nº 5.820/2006, o ator *Governo Federal* instituiu oficialmente sua escolha no que diz respeito às diretrizes para implantação da TV digital no Brasil. As regras formalizadas na determinação governamental, bem como as potenciais consequências de ordem prática dela resultantes, refletem o resultado do conflito entre atores envolvidos no debate que levou à construção do instituto. A partir dessa análise, é possível estabelecer uma relação entre instituição de regras e atendimento de preferências e, desse modo, apontar em que medida a decisão governamental atendeu aos interesses dos atores envolvidos no processo de tomada de decisão.

8.1 Decreto 5.820/2006: quem ganhou e quem perdeu

No dia 29 de junho de 2006, o presidente Luís Inácio Lula da Silva assinou o Decreto nº 5.820/2006, o qual dispõe sobre a implantação

do SBTVD. O instituto estabelece as diretrizes para a transição digital do serviço de radiodifusão a serem adotadas pelas empresas concessionárias e autorizadas. A análise de alguns pontos-chave do Decreto expõe quais atores tiveram seus interesses atendidos e, em contrapartida, aqueles que foram preteridos.

O Artigo 5º, por exemplo, apresenta a decisão do governo quanto à base tecnológica a ser adotada. Nele, lê-se: "O SBTVD-T adotará, como base, o padrão de sinais do ISDB-T, incorporando as inovações tecnológicas aprovadas pelo Comitê de Desenvolvimento de que trata o Decreto 4.901, de 26 de novembro de 2003" (BRASIL, 2006a). Determinadas características desenvolvidas pelas pesquisas nacionais foram integradas, de modo dar origem ao modelo nipo-brasileiro. A escolha já havia sido adiantada em reportagens publicadas pelo jornal Folha de S. Paulo (CASTRO, 2006; MEDINA, 2006; ALENCAR; MEDINA, 2006). Na ocasião, até o presidente da República negou. Mas, com a assinatura do Decreto, o governo confirmava oficialmente a decisão pelo ISDB como base para a implantação do SBTVD.

A decisão do *Governo Federal* atendeu aos interesses do ator *radiodifusores* e frustrou as expectativas do ator *movimentos sociais*. Vale ressaltar que estes se viram duplamente frustrados: primeiro, pela decisão a favor de um sistema ao qual eram contrários; segundo, pelo simples fato do governo ter oficializado a escolha – afinal de contas, a reivindicação do adiamento da decisão precedia o debate sobre qual tecnologia adotar. Não à toa, o Coletivo Intervozes classificou o Decreto nº 5.820/2006 como um "erro histórico" (SOARES, 2006).

O Artigo 5º determina, ainda, em seu § 2º: "O Comitê de Desenvolvimento promoverá a criação de um Fórum do SBTVD-T para assessorá-lo acerca de políticas e assuntos técnicos referentes à aprovação de inovações tecnológicas, especificações, desenvolvimento e implantação do SBTVD-T". O desenho institucional desse Fórum, porém, também foi alvo de críticas do ator *movimentos sociais,* "tendo em vista seu controle pelo empresariado" (2007, p. 171-72). O motivo principal: ao contrário do que ocorreu no caso do Comitê Consultivo do SBTVD, representantes de entidades sociais não tiveram espaço, seja formal ou informalmente.

Entidades sociais se viram novamente à margem do processo decisório de regras para o setor de radiodifusão de sons e imagens. Seguiu-se a lógica semelhante àquela observada dos momentos em que projetos para a elaboração de um novo CBT foram debatidos. Na ocasião, conforme já ressaltado nesta pesquisa, o tema se restringiu a um diálogo entre empresários e governo. O mesmo se verificou quando da instituição e implementação do CCS, institucional e estrategicamente enfraquecido, a ponto de ser praticamente desativado. Some-se a isso as restrições impostas formal e informalmente à atuação do Comitê Consultivo do SBTVD, previsto no Decreto nº 4.901/2003. O Decreto nº 5.820/2006 não apenas seguia essa mesma linha como a tornou mais radical.

A restrição formal do debate a uma negociação entre os atores *radiodifusores* e *Governo Federal* foi adiantada três meses antes da criação do Fórum do SBTVD quando, durante congresso da SET em São Paulo, no dia 24 de agosto de 2006, o assessor jurídico do Minicom fez um comentário polêmico a respeito da formação do grupo. Marcelo Bechara teria afirmado que não gostaria de repetir com o Fórum do SBTVD a "casa da mãe Joana" que teria sido o Comitê Consultivo – declaração que causou reação imediata dos integrantes do Comitê, como FNDC, Fenaj e ABTU (SCHENKEL, 2006). Se, com a afirmação polêmica, Bechara queria adiantar a ausência de integrantes de entidades representativas da sociedade civil no Fórum SBTVD, como interpretaram representantes da ABTU, FNDC e Fenaj, foi exatamente isso o que ocorreu.

"Casa da mãe Joana" ou não, o fato é que o Decreto nº 5.820/2006 não prevê qualquer possibilidade de participação da sociedade civil organizada no processo de implementação da digitalização da televisão no País. Fazem parte do Fórum 34 representantes do setor de radiodifusão, entre eles as cinco praças da TV Globo, TV Record, Bandeirantes e SBT; 10 representantes do setor da indústria de recepção, como LG, Panasonic, Phillips, Samsung, Sony e Semp Toshiba; 18 representantes do meio acadêmico, dentre os quais Instituto Nokia de Tecnologia, Fundação CPqD e Universidade Federal da Paraíba; 4

representantes da indústria de transmissão; 12 representantes da indústria de software, dentre os quais a IBM; e 14 sócios efetivos, como a Intel Semicondutores.

O Fórum do SBTVD foi instaurado formalmente em novembro de 2006. São seis seus objetivos, previstos na sua página oficial na internet[33]: (1) identificar e harmonizar os requisitos do sistema; (2) definir e gerenciar as especificações técnicas; (3) promover e coordenar a cooperação técnica entre emissoras do serviço de radiodifusão de sons e imagens, fabricantes dos equipamentos de transmissão de sinais de televisão terrestre, fabricantes dos equipamentos de recepção de sinais da televisão terrestre, indústrias de software e entidades de ensino e pesquisa; (4) propor soluções para questões relacionadas à propriedade intelectual envolvidas no sistema brasileiro de televisão digital terrestre; (5) propor e promover soluções para questões relacionadas à capacitação de recursos humanos; (6) promover e apoiar a divulgação do sistema brasileiro no país e no exterior.

O Art. 6º também merece destaque. Ele estabelece que o SBTVD-T possibilitará transmissão digital em alta definição (HDTV) e em definição padrão (SDTV); transmissão digital simultânea para recepção fixa, móvel e portátil; e interatividade. Perceba-se que o Decreto não lista a possibilidade de multiprogramação. Estava oficializada, portanto, a escolha governamental, com características básicas relativas àquilo que estudo do CPqD havia prospectado como cenário incremental. Isso significa que a regra formalizou o atendimento aos interesses do ator *radiodisusores* em detrimento das reivindicações do ator *movimentos sociais*. Conforme já apontado anteriormente nesta pesquisa, tal cenário apresenta incentivos à existência de barreiras à entrada de novos atores. Além disso, o cenário incremental foi posicionado como a escolha menos adequada na ordem de preferências sugerida pela Fundação CPqD ao ator *Governo Federal* quando do relatório "Modelo de Referência".

33 Disponível em: <http://www.forumsbtvd.org.br/materias.asp?id=39>. Acesso em: 13 dez. 2009.

Destaque-se, ainda, o fato do Decreto listar "interatividade" como um serviço de radiodifusão, característica, porém, não contemplada pelo Código Brasileiro de Telecomunicações. O CBT prevê radiodifusão como um serviço a ser recebido – ou seja, não se previa comunicação entre emissor e receptor. Quando da separação legal dos serviços de radiodifusão e telecomunicações, a partir da Emenda Constitucional nº 08/1995 e, sem seguida, pela Lei Federal nº 9.472/1997, a interação entre emissor e receptor de sinais foi enquadrada como atividade concernente ao serviço de telecomunicações. No entanto, o Decreto 5.820/2006 não faz qualquer referência a este segmento, de modo subentender a garantia institucional da exploração de tal serviço, via softwares instalados nas URDs, ao ator *radiodifusores*.

O atendimento aos interesses do ator *radiodifusores* pode ser verificado, ainda, no Art. 7º. Ele determina a consignação de canal de radiofrequência com largura de banda de 6 MHz às concessionárias e autorizadas de serviço de radiodifusão de sons e imagens, para cada canal outorgado, a fim de permitir a transição para a tecnologia digital sem interrupção da transmissão de sinais analógicos. Esta norma preserva a largura de banda de 6 MHz de cada emissora já detentora de outorga, de modo a permitir o que, tecnicamente, chama-se de *simulcasting*, ou seja, a possibilidade de transmissão simultânea dos sinais analógicos e digitais. Ao mesmo tempo, em seu Artigo 10º, o Decreto estipula um prazo de 10 anos, contados a partir da publicação do instituto, para transição do sistema analógico para o digital.

Vale relembrar que quando se trata de tecnologia analógica, um canal corresponde a um espaço espectral de 6 MHz, necessários à operacionalização da transmissão de áudio e vídeo. No entanto, quando da tecnologia digital, essa relação direta se mostra enfraquecida. A mesma banda, quando utilizada para transmissão digital, proporcionaria a possibilidade de transmissão de até oito canais simultaneamente. Isso é possível em função da capacidade de compressão de sons e imagens em formato de dados. No contexto da TV digital, a reserva, para cada emissora, do mesmo espaço de 6 MHz utiliza-

dos em transmissões analógicas representaria uma subutilização do espaço espectral. Preservá-lo sob risco de obsolescência significaria, para o Coletivo Intervozes, preservar interesses de emissoras já estabelecidas, como se o espaço espectral se tratasse de um bem privado, um direito adquirido: "Se no mundo digital é suficiente somente uma fração dos 6 MHz para que seja distribuído o mesmo sinal, o espaço espectral restante deve ser utilizado de acordo com o interesse público, e não para manter a concentração dos meios de comunicação" (COLETIVO INTERVOZES, 2006b, p. 7).

Não por acaso, a entidade se manifestou contra tal regra: "Apesar de necessário, ele [*simulcasting*] é vedado pela atual legislação, pois uma nova outorga deve ocorrer mediante processo licitatório e não pode ser simplesmente 'dada' para as atuais emissoras" (*ibidem*, p. 6). No entendimento do Intervozes, as emissoras estariam autorizadas, por meio de outorga, a transmitir apenas uma única programação:

> Se os atuais radiodifusores receberem mais 6 MHz para darem início às transmissões digitais, será flagrante o desrespeito a um princípio constitucional importante: de que os governantes e administradores devem dar a melhor utilização para os bens públicos. No caso em questão, o espectro (*ibidem*, p. 7).

A questão suscita debates legais. Relatório do próprio CPqD alerta que a substituição das outorgas analógicas pelas digitais pode ferir o CBT e a LGT. Juristas consultados pelo Intervozes garantiram que a outorga recebida pelas emissoras diz respeito à prestação de serviço e não a um espaço no espectro.

Além disso, o Decreto não fala de "outorga", mas de "consignação" – um termo juridicamente escorregadio, alvo de críticas por parte do Ministério Público Federal, conforme observado adiante. Para Hobaika e Borges, "A consignação é um ato previsto na norma de radiodifusão que caracteriza a atribuição de um determinado canal para exploração do serviço, entretanto, não corresponde a uma outorga" (2007, p. 84-5). E quando se chegar ao fim da transição? Cada

emissora terá adquirido direito sob o espaço espectral de 6 MHz, já que "consignação" e "outorga" têm naturezas distintas entre si? Em relação a esse ponto, porém, o Decreto é omisso.

Aqui, vale um parêntese[34]: Hobaika e Marcelo Bechara – o assessor jurídico do ministério das Comunicações durante a gestão Hélio Costa – são a mesma pessoa. O nome completo de Bechara é "Marcelo Bechara de Souza Hobaika". Em fevereiro de 2010, ele foi nomeado procurador-geral da Anatel. Em sua atuação no meio jurídico, assina "Marcelo Bechara"; quando de produções acadêmicas, notabiliza-se como "Hobaika". Isto é, parece sensato levantar suspeição diante de qualquer informação que não seja estritamente informativa advinda dessa fonte – incluí-se, aí, interpretação da legislação. Fecha parêntese.

Saraiva não entra no mérito do debate jurídico-legal a respeito dos termos, mas se detém às consequências práticas da regra. De acordo com ele, a medida proporcionaria um processo de consignação de novos canais por 10 anos a empresas concessionárias, sem participação do Congresso Nacional e sem que fosse definida qualquer contrapartida das redes pelo uso desses canais: "cabe única e exclusivamente às redes decidir como explorarão esse novo latifúndio eletromagnético" (SARAIVA, 2006 *apud* BOLAÑO; BRITTOS, 2007, p. 171).

Esse debate chegou à mídia nacional por meio da revista Carta Capital, duas semanas após a publicação do Decreto (SOUSA; LÍRIO, 2006). Ao discutir os rumos da digitalização a partir da nova regra, reportagem de capa relatava ter enviado ao ministro Hélio Costa alguns questionamentos sobre o processo. Dentre eles, incluía-se a seguinte pergunta: "Com a digitalização, sobrará espaço no espectro. Como o senhor pretende lidar com essa questão? Haverá espaço para novas emissoras ou as mesmas seis redes manterão o seu domínio (*ibidem*, 2006, p. 24)?". O ministro, entretanto, não respondeu às perguntas da revista. Alegou problemas de agenda.

---

34 Agradeço ao professor Venício Lima, a quem atribuo o crédito desta observação a respeito da atuação do advogado Marcelo Bechara.

Havia espaço na agenda, porém, para se reunir com proprietários e diretores de emissoras de televisão em São Paulo, no dia 23 de agosto de 2006, no Congresso de Tecnologia de Rádio, Televisão e Telecomunicações, promovido pela SET. Na ocasião, não houve clima para questionamentos embaraçosos – pelo contrário. Representantes de associações integradas por emissoras concessionárias de serviços de radiodifusão aproveitaram o encontro para celebrar o caminho tomado pelo Ministério das Comunicações: "Abert, Abra, Abratel e Abepec rasgaram elogios ao ministro Hélio Costa" (FESTA com os..., 2006, n.p.). O ministro não estava sozinho. Ele foi ao encontro acompanhado da ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff.

O evento, que contou com a participação de 1.300 profissionais da área, 150 palestrantes e 33 painéis, foi a prova pública de que a decisão governamental parecia ter atendido aos anseios dos radiodifusores[35]. Os comentários elogiosos à opção do governo vieram à tona logo na cerimônia de abertura. Carlos de Oliveira, então presidente da Abratel – que tem a Rede Record como uma das principais associadas –, defendeu a posição do ministro e a união dos radiodifusores; Jorge Cunha Lima, presidente da Abepec, seguiu a mesma linha e também elogiou a posição do governo; Amilcar Dalevo, presidente da Rede TV! e da Abra, destacou o esforço do segmento na tentativa de se defender do que chamou de "ataques espúrios"; Roberto Franco, diretor de tecnologia do SBT e presidente da SET também teceu elogios ao governo pela escolha do ISDB.

Dentre as manifestações de apoio à decisão governamental, merece destaque a declaração do então presidente da Abert, José Pizani: "Nossa vida começou a mudar com a chegada de Hélio Costa ao ministério. Ganhamos uma expressiva representação que não tínhamos" (*ibidem*). Ressalte-se, ainda, o trecho do pronunciamento de Roberto Franco, em que o presidente da SET, em nome da associação, agradece ao ministro pelo processo de definição do SBTVD, espe-

35 Disponível em: <http://www.set.com.br/eventos/set2006/realizado.htm>. Acesso em: 13 dez. 2009.

cialmente por ter "resgatado o direito dos engenheiros de televisão brasileiros de participar do processo" (*ibidem*).

As palavras de Pizani e Franco – então presidentes da Abert e SET, respectivamente – reforçam a possibilidade de se inferir que a nomeação de Costa para a pasta das Comunicações exerceu influência significativa nos rumos do processo de tomada de decisão referente à digitalização da TV no País. E essa influência teria se refletido na escolha feita por parte do governo brasileiro no que diz respeito ao atendimento de interesses do ator *radiodifusores*, comportamento formalizado por meio do Decreto 5.820/2006. Não por acaso, portanto, no Congresso da SET 2006, "todas as associações manifestaram gratidão ao ministro e ao governo pela definição do Sistema Brasileiro de TV Digital" (*ibidem*).

8.2 MPF/MG entra em cena: a Ação Civil Pública contra o Decreto 5.820/2006

Não demorou muito para a reação à escolha governamental adotar as vias judiciais. Procuradores da República integrantes do Grupo de Trabalho de Comunicação Social da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão em Minas Gerais se manifestaram contra o Decreto nº 5.820/2006 no dia 17 de agosto de 2006, por meio da Ação Civil Pública nº 2006.38.00.026780-0.

Em petição de 55 páginas, o MPF/MG pede a anulação do referido ou, pelo menos, a impugnação dos artigos 5º, 6º, 7º, 8º, 9º e 10º, e a produção de novo ato para "disciplinar a implantação do SBTVD-T, devidamente fundamentado" (MPG/MG, 2006, n.p.). O pedido se baseia no seguinte argumento central: o Poder Executivo não teria apresentado claramente os motivos que o levaram à escolha pela tecnologia ISDB como padrão-base para o SBTVD. Coincidência ou não, a reação ao Decreto 5.820/2006 veio do MPF em Minas Gerais, reduto político do ministro das Comunicações Hélio Costa. Além disso, as queixas apresentadas na petição inicial dialogam intimamente com as críticas manifestadas pelo ator *movimentos sociais*.

Inicialmente, o procurador da República Fernando Martins traça um histórico dos trabalhos do SBTVD para, em seguida, afirmar que:

> ao final do processo, os consórcios apresentaram relatórios finais e o CPqD produziu seu próprio estudo, apontando os benefícios e desvantagens de cada uma das escolhas técnicas, regulatórias e econômicas envolvidas na implantação da TV digital. Tal documento, diga-se de passagem, jamais foi publicado pelo Poder Executivo, nem tampouco submetido ao Comitê Consultivo previsto no art. 5º do Decreto nº 4.901/2003 (*ibidem*, n.p.).

O documento se refere ao relatório "Modelo de Referência para a Televisão Digital Terrestre", o que reforça queixa apresentada pelo Comitê Consultivo do SBTVD ao presidente da República em 03 de março de 2006, a respeito do não recebimento do citado estudo para análise. O procurador argumenta, portanto, que o Poder Executivo não teria cumprido tarefas definidas no Decreto 4.901/2003: "Não houve, com efeito, 'consulta' alguma ao Conselho Consultivo instituído pelo Decreto" (BRASIL, 2006b, n.p.).

A petição do MPF/MG garante que o ato do Poder Executivo está "eivado de ilegalidades". A petição faz referência, por exemplo, à Lei do Processo Administrativo (Lei Federal nº 9.784/99), segundo a qual decisões públicas administrativas devem ser motivadas de forma explícita, clara e congruente, incluindo-se atos administrativos que: a) imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções; b) importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo. Além de apontar que o Decreto 5.820/2006 revogou o Decreto 4.901/2003, o MPF/MG sustenta que, por meio dele,

> a Administração pública impôs graves encargos pecuniários a nada menos do que 169 milhões de brasileiros, que serão obrigados, nos próximos dez anos, a adquirir o mais caro dos receptores de sistema digital, sob pena de verem interrompido o serviço de radiodifusão (*ibidem*, n.p.).

O MPF/MG lembra que, quando comparados os sistemas ISDB, DVB e ATSC, o japonês é o que exige o equipamento decodificador (URD) mais caro – preço até 18% maior quando confrontado com os concorrentes. Teria ocorrido, assim, o que o MPF/MG chama de "imposição de encargos pecuniários a TODOS os usuários do serviço de radiodifusão, sem a imprescindível motivação do ato" (*ibidem*, grifo do autor).

Como forma de possibilitar a efetivação da transição da tecnologia analógica para a digital, o Decreto 5.820/2006 prevê, ainda, a consignação dos canais digitais por um prazo de dez anos para as emissoras – tempo previsto para a conclusão do processo. Assim, no entendimento do MPF/MG, uma concessão cujo vencimento estivesse compreendido dentro desse prazo seria automaticamente renovada. Dessa forma, a regra invadiria competência exclusiva do Congresso Nacional para deliberar sobre renovação de concessões, disposta no Art. 223 da Constituição da República, no que a petição chama de "renovação branca". Ressalte-se: prática já observada quando da aprovação do CBT, conforme destacado na página 26 desta pesquisa.

O MPF/MG alega, também, que, ao prever interatividade como uma das funcionalidades da TV digital no País, o Decreto teria atribuído ao setor de radiodifusão um serviço de telecomunicação, já que o CBT não cita comunicação bidirecional, entre emissora e telespectador, como atividade de radiodifusão. Esta seria uma atividade característica das telecomunicações, conforme estabelece Emenda Constitucional nº 08 de 1995, regulamentada pela Lei Federal nº 9.472/97 (Lei Geral de Telecomunicações, LGT).

Em outro ponto da petição, o MPF/MG contesta o parâmetro de outorga previsto no Decreto que reserva 6 MHz de espectro eletromagnético para cada canal. Para a instituição, o parâmetro interpretativo deve ser o paradigma da programação e não o do espaço eletromagnético:

> Portanto, o único parâmetro de outorga possível de ser deferido às concessionárias é o de garantir que cada progra-

> mação transmitida atualmente seja reproduzida *ipsis litteris* no novo modelo digital, e não a entrega de 6 megahertz para que as emissoras 'façam o que bem entenderem' com os mesmos (*ibidem*).

Outra queixa da instituição diz respeito a não participação do parlamento na aprovação da regra. Para o MPF/MG, o Decreto nº 5.820/2006 possui natureza de decreto autônomo, uma vez que não passou pelo Congresso Nacional. Tal recurso está previsto constitucionalmente, por meio da Emenda Constitucional nº 32 de 2001, desde que destinados a tratar de atribuições e estruturação de ministérios e órgãos da administração pública, e quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. O MPF/MG argumentou que o Decreto em questão não se enquadrava nesse perfil de dispositivo constitucional e que, por isso, representava uma afronta ao ordenamento jurídico brasileiro.

A União apresentou defesa. Alegou que o Decreto trata de dispositivo de natureza regulamentar e, por isso, não seria um decreto autônomo. Argumentou, ainda, que o Judiciário não poderia intervir na esfera do Executivo, sob risco de ofender o princípio da separação dos poderes. Sobre os motivos que levaram à escolha pelo ISDB, a União fez referência à estrutura prevista no Decreto nº 4.901/2003 relativa ao SBTVD (Comitê de Desenvolvimento, Comitê Gestor e Comitê Consultivo) e ao trabalho de pesquisa realizado por instituições nacionais. A União afirmou, ainda, que o Decreto nº 5.820/2006 foi acompanhado de "Exposição de Motivos", documento no qual estariam expostas as motivações da decisão, quais sejam: HDTV gratuita, portabilidade (recepção de sinal digital em telefones celulares e equipamentos semelhantes) e mobilidade (recepção de sinais em ônibus, metrô e carro).

A defesa baseada nessas características técnicas, porém, aparenta fragilidade. Conforme indica tabela comparativa elaborada a partir relatório "Modelo de Referência", é possível argumentar que o cenário convergência e, por conseguinte, a tecnologia DVB, apresentaria

condições favoráveis semelhantes de definição, mobilidade e portabilidade. Mesmo assim, o governo fez a opção pela tecnologia ISDB.

No dia 29 de agosto de 2006, a Justiça Federal se pronunciou sobre o conflito entre União Federal e MPF/MG. O juiz federal Lincoln Pinheiro Costa, da 20ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Minas Gerais, considerou-se impossibilitado de julgar o caso. Por se tratar de um pedido de anulação de Decreto presidencial, a competência – argumentou o magistrado – seria exclusiva do Supremo Tribunal Federal (STF).

8.3 A Adin contra o Decreto 5.820/2006: o debate chega ao STF

Não foi por acaso, portanto, que, um ano depois do pronunciamento da Justiça Federal de primeira instância, o Partido Socialismo e Liberdade (P-SOL) recorreu ao instituto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin). Ao contrário do observado no caso da Ação Civil Pública do MPF/MG, a Adin nº 3.944 seguiu direto para o STF. Por meio desse instrumento jurídico, o Psol pede a anulação dos artigos 7º, 8º, 9º e 10º do Decreto nº 5.820/2006.

Os argumentos utilizados em muito se assemelham àqueles expostos por parte do MPF/MG quando da Ação Civil Pública nº 2006.38.00.026780-0. A Adin compartilha, por exemplo, da crítica à idéia de "renovação branca" e, contra a prática, reivindica participação do Congresso Nacional na avaliação das consignações. A não observância desse aspecto, ou seja, a não participação do parlamento, representaria uma ofensa ao art. 223 que, em seu parágrafo 3º, prevê a obrigatoriedade da deliberação do Congresso em caso de outorga ou renovação da concessão – mesmo que o Decreto utilize o termo "consignação" para tal prática.

Ainda de acordo com a Adin, o Decreto entende a digitalização apenas como uma transição tecnológica. Um reflexo disso seria a regra que reserva a cada concessionário no modelo digital o mesmo espaço ocupado no modelo analógico, isto é, 6 MHz. Ocorre que a nova tecnologia possui a capacidade em si de multiplicar a possibilidade de programação por canal, de modo que

cada emissora pode oferecer até oito programações. Dessa forma, a digitalização implicaria consequências que, na prática, superam a abrangência das atuais outorgas.

Diferença significativa em relação ao trâmite da Ação Civil Pública diz respeito à estratégia de defesa do Decreto. Juntou-se à Advocacia Geral da União (AGU) a Abert, que requereu ingresso na ação na qualidade de *amicus curiae*. As considerações de ordem técnicas oferecidas pela Associação reforçaram a defesa da AGU na tentativa de convencer o STF da improcedência dos pedidos formulados na Adin. Não convencido por nenhuma das partes, o ministro Carlos Ayres Brito, relator do processo, solicitou parecer à Procuradoria Geral da República (PGR) sobre o caso.

Uma curiosidade: o P-SOL não solicitou, na Adin, o adiamento do início das transmissões. Então, conforme planejado pelo ator *Governo Federal*, no dia 02 de dezembro de 2007, o presidente Lula, o ministro Hélio Costa e a ministra Dilma Rousseff inauguraram a TV digital no País. O evento foi promovido pela Abra e pela Abert (duas únicas entidades de classe presentes), na sala São Paulo, Estação Júlio Prestes, na capital paulista. Às 20h30, horário de Brasília, com transmissão ao vivo pela Rede Globo, SBT, Rede Record, Rede TV!, Bandeirantes e TV Cultura, a TV digital entrava em operação no Brasil.

Vale destacar um aspecto político-eleitoral aparentemente relevante: não foi o presidente Lula quem abriu a cerimônia, mas a ministra da Casa Civil Dilma Rousseff. Já naquele momento, ela era apontada pela imprensa como candidata natural do governo à sucessão presidencial em 2010:

> O discurso do governo de que evitaria transformar a estréia da TV digital no Brasil em um evento político na prática não se confirmou. (...) Segundo a Presidência, a prerrogativa concedida à ministra se deu pelo fato de ela presidir o Grupo de Trabalho da TV Digital há dois anos. Dilma é citada entre os possíveis candidatos à sucessão de Lula (SANDER; LOBATO, 2007, n.p.).

O enfático caráter político pró-governo federal do evento teria sido o motivo da ausência do prefeito de São Paulo, Paulo Kassab (DEM), e do governador do Estado, José Serra (PSDB): "Nos bastidores, a informação era de que desistiram porque não teriam direito à palavra e seriam, portanto, ofuscados pelo aparato federal" (*ibidem*). Empresários radiodifusores, porém, marcaram presença, mesmo que de forma discreta: "Os empresários Roberto Irineu Marinho e Silvio Santos ficaram em um camarote fora da vista do público, assim como Alexandre Raposo, presidente da Record" (*ibidem*).

Para a capital paulista, a cerimônia foi transmitida em sinal digital. Porém, com o conversor (URD) com valor que variava entre R$ 500,00 e R$ 1 mil, pouca gente assistiu à transmissão em alta definição – valor bem mais alto do que os R$ 200,00 anunciados por Hélio Costa (GARATTONI, 2007; LOBATO, 2007). Não por acaso, ainda no evento, Lula anunciou a criação de um programa de incentivo à TV digital, por meio do qual o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) deveria disponibilizar R$ 1 bilhão para a rede varejista, de modo a baratear o custo do conversor.

Em dois anos, desde a inauguração da TV digital em São Paulo, emissoras de 16 cidades brasileiras aderiram à nova tecnologia – dentre elas Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Brasília – sempre com ampla divulgação governamental das cerimônias de consignação de canais digitais. Enquanto isso, a Adin aguardava parecer da PGR, o qual só foi assinado pelo Procurador-Geral da República, Antônio Fernando Barros e Silva de Souza, no dia 19 de junho de 2009.

8.4 Parecer da PGR e o Decreto 5.820/2006

O parecer foi favorável ao pedido do P-SOL. Para a PGR, o Decreto nº 5.820/2006 ofende os artigos 223 e 220 da Constituição da República. Some-se a isso o fato da regra desrespeitar os princípios da publicidade e da motivação. A não participação do Legislativo e a crítica ao que o MPF/MG chamou de "renovação branca" também estão presentes no documento – embora não utilize o mesmo termo.

Abaixo, estão elencados, resumidamente, os argumentos apresentados pela PGR a favor da inconstitucionalidade do Decreto (BRASIL, 2009, n.p.):

> O Decreto nº 5.820/2006 detém caráter predominantemente autônomo e abstrato, a legitimar a propositura da presente ação direta de inconstitucionalidade.
> (...)
> Por não se tratar de mera atualização tecnológica dos mecanismos de transição de TV, as novas concessões do serviço de radiodifusão de sons e imagens devem respeitar o processo interativo das vontades políticas autônomas, com participação do Poder Executivo e Legislativo, nos termos do art. 223 da Constituição. Pouco importa o nomen júris de "consignação" apresentado no Decreto nº 5.820/2006.
> A "migração" tecnológica pretendida, ainda que sob o entendimento de não configurar nova tecnologia, estabelece condições e prazos às concessionárias para adoção das medidas necessárias, promovendo, na prática, ampliação dos prazos em vigor, o que não pode ocorrer automaticamente e sem a submissão ao crivo aperfeiçoador e de controle do Legislativo.
> O Decreto impugnado reforça os espaços oligopolizados das programações atuais com a "consignação" aos atuais outorgados de canal de radiofrequência com largura de banda de 6 megahertz, comprometendo o pluralismo e a vocação para a programação educativa pelas redes públicas de TVs e agravando a situação de inconstitucionalidade hoje existente. Ofensa ao art. 220, § 5º, da Carta Magna.
> Por fim, o direito à informação, motivação e publicidade dos atos da Administração foram relegados diante da não confecção ou divulgação de relatório que pudesse esclarecer à sociedade, destinatária da nova tecnologia e a quem cabe o ônus de se preparar para recebê-la, as vantagens da adoção do padrão japonês e as razões de sua escolha.

> Parecer pela procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Percebe-se que o parecer da PGR dialoga diretamente com o entendimento do MPF/MG exposto na Ação Civil Pública nº 2006.38.00.026780-0. Por conseguinte, apresenta argumentos comuns a documentos e cartilhas divulgadas pelo ator *movimentos sociais* com críticas à escolha governamental. Verifique-se, por exemplo, texto de informativo do Intervozes, divulgado em novembro de 2007 sobre otimização do espectro eletromagnético com a digitalização da TV:

> Se o governo tivesse obrigado as emissoras a dividir um mesmo canal digital, como fez a Europa, haveria uma sobra maior de canais, que poderiam ser usados por novas emissoras privadas, públicas e estatais. Ao invés de SBT 1, SBT 2, SBT 3 e SBT 4, poderíamos ter o mesmo SBT de hoje e mais três novas emissoras. Assim, o Decreto Presidencial 5.820 estaria cumprindo a Constituição Federal, que, em seu artigo 220, veda qualquer forma de monopólio e oligopólio no rádio e na TV (2007, p. 25).

No parecer, observa-se, ainda, o descrédito em relação ao conceito de consignação, usado entre aspas, bem como a referência à suposta falta de transparência quanto aos motivos da decisão. Ressalte-se, também, o fato do documento criticar a preservação da largura de banda de 6 MHz mesmo se tratando de canais digitais, regra esta que, de acordo com o parecer, poderia comprometer o pluralismo da programação televisiva.

"E agora? Bem, alguma hora o STF terá que se pronunciar sobre o assunto, e o peso do parecer da PGR não é trivial", escreveu o cientista-chefe do Centro de Estudos e Sistemas Avançados do Recife (CESAR) – uma das instituições vinculadas às pesquisas do SBTVD –, Silvio Meira, em seu blog, um mês após a assinatura do parecer (MEIRA, 2009, n.p.). A posição da PGR foi imediatamente criticada

pelo governo: "Segundo uma fonte próxima ao Palácio do Planalto, tanto a ação como o parecer são tiros no pé, que não ajudam em nada na construção de políticas públicas para o setor e ainda tentam atrasar projetos de evolução" (BERBERT, 2009, n.p.). Para a defesa do Decreto, o Palácio do Planalto teria escalado José Antônio Dias Toffoli, então Advogado Geral da União. Ele seria "um admirador da Tecnologia, o que o coloca numa posição privilegiada para unir os conhecimentos jurídicos à relevância da questão tecnológica, econômica, política e social do tema TV digital" (LOBO, 2009, n.p.).

Vale lembrar que Toffoli seria homem de confiança do presidente da República: foi advogado das campanhas do presidente Lula em 1998, 2002 e 2006; além de subchefe para Assuntos Jurídicos da Casa Civil de 2003 a 2005, durante gestão do então ministro José Dirceu. Em julho de 2007, quando foi nomeado Advogado Geral da União pelo presidente, teve de se defender da acusação de que sua indicação teria motivação política: "De jeito nenhum. Minha ligação é com o presidente. Já advoguei para o PFL e o PSDB" (OLIVEIRA, 2007, n.p.). Na cerimônia de posse, Lula cobrou a defesa do governo (PARIZ, 2007).

Especulava-se que o processo contra o Decreto 5.820/2006 seguiria para o pleno do STF ainda em agosto de 2009 (LOBO, 2009), quando o tribunal deveria decidir ou não pela inconstitucionalidade do Decreto nº 5.820/2006. O caso, no entanto, entrou na pauta apenas um ano depois, no dia 05 de agosto de 2010. Quando a Adin foi votada, dados do próprio Ministério das Comunicações indicavam a presença da TV digital em 38 cidades do País, das quais 21 capitais[36]. Por 7 a 1, o pleno do Supremo decidiu pela constitucionalidade do decreto 5.820/2006. Apenas o ministro Marco Aurélio Mello divergiu dos demais integrantes da corte.

36 TV digital já está presente em 38 cidades brasileiras. **Ministério das Comunicações**, 01 jul. 2010. Disponível em: http://www.mc.gov.br/noticias-do-site/22683-tv-digital-ja-esta-em-38-cidades-do-brasil- . Acesso em: 13 jul. 2010.

9

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antecedentes históricos relativos ao desenvolvimento institucional formal e informal da radiodifusão de sons e imagens no Brasil, no que diz respeito ao processo de formulação de regras para o setor, demonstram a ativa participação de três atores: *radiodifusores* (empresários da radiodifusão donos de emissoras), *Governo Federal* (Poder Executivo e Minicom) e *parlamento* (parlamentares em estreita relação com o setor). A definição de políticas voltadas para televisão se mostrou, ao longo do tempo, imersa num contexto de conflito e negociação verificáveis entre esses três agentes – desde a aprovação do CBT, ainda em 1962, até o advento da TV digital.

No ambiente de formulação de regras para o setor, é possível identificar algumas características que, em alguma medida, também se fizeram presentes no debate sobre a digitalização da televisão. São elas: (1) concentração de poder decisório nas mãos do ator *Governo Federal*, sobretudo do presidente da República; (2) formulação e imposição seletiva de regras construídas num ambiente institucional formal e informal de barganha política entre *Governo Federal*, *parlamento* e *radiodifusores*, na qual concessões para exploração de serviços de radiodifusão de sons e imagens são usadas como moeda de troca; (3) concentração de propriedade de empresas do setor em um número reduzido de empresários, sobretudo famílias e elites políticas regionais, incentivada pela lógica das redes de televisão; (4) simbiose entre os atores *radiodifusores*, *parlamento* e *Governo Federal*, de modo a tornar ótima a correspondência entre preferências de empresários

da radiodifusão e instituição de normas formais e informais para o setor; (5) formulação de dispositivos legais e adoção de regras informais com o propósito de atender interesses desses atores e, com isso, criar barreiras a entrada de novos agentes, sobretudo aqueles ligados ao debate pela democratização da comunicação; (6) estagnação regulatória, apesar dos avanços tecnológicos que tornaram evidente a necessidade de adaptação legislativa; (7) participação adotada como valor instrumental por aqueles a quem cabe a prerrogativa de normatizar o setor (*Governo Federal* e *parlamento*), com a exclusão do ator *movimentos sociais*, ao mesmo tempo em que se privilegiou o diálogo com empresários concessionários de serviço de radiodifusão. É nesse ambiente que o processo de digitalização da televisão surge e se desenvolve.

A análise dos primeiros passos da digitalização da televisão no Brasil até a assinatura do Decreto nº 4.901/2003 evidencia consolidação do ator *radiodifusores* no cenário de definição de regras para o setor. Por meio da Abert e da SET, empresários do ramo da radiodifusão de sons e imagens assumiram posição de destaque ao formar um grupo técnico e dar início às pesquisas na área, ainda no início dos anos 1990. Com isso, mais do que colaborar com o processo de definição do padrão, o ator *radiodifusores* estabeleceu a agenda da digitalização da televisão aberta brasileira de tal maneira a colocar em xeque a independência da Anatel na condução dos primeiros estudos. Sua contribuição, coincidentemente ou não, apontou como mais adequada ao País justamente a tecnologia que preferencialmente atendia seus interesses. Nesse sentido, o ator *radiodifusores* atuou como uma espécie de árbitro no processo que deveria ter sido – não só no papel, mas também na prática – conduzido pela Anatel.

Porém, ao desqualificar o cenário incremental e, por conseguinte, enfraquecer os argumentos pró sistema japonês, o relatório da Fundação CPqD ia de encontro à lógica da omissão normativa diante de avanços tecnológicos. Esse era o desejo do ator *movimentos sociais*, defensor declarado do cenário convergência. A comparação entre suas preferências e potenciais oportunidades de cada sistema

demonstrou uma correspondência clara entre a tecnologia DVB e o atendimento dos interesses desse ator. Por isso, a tecnologia europeia era a primeira na sua ordem de preferências. Por outro lado, ao defender o sistema japonês, o ator *radiodifusores* se mostrou favorável ao cenário incremental, resultado de um comportamento estratégico face às opções dispostas na mesa de negociação. Diante dos antecedentes históricos narrados nesta pesquisa, seria possível sugerir um provável fim para esse conflito: os interesses dos *radiodifusores* seriam atendidos. A observação de regras e práticas, formais e informais, verificadas ao longo do processo decisório relativo à digitalização da televisão confirmou este desfecho.

Do início das pesquisas à divulgação dos resultados, a colaboração dos *radiodifusores* se mostrou muito mais reflexo de um comportamento estratégico do que mera contribuição técnica. Verificou-se que havia motivações por trás da iniciativa de orientar o governo brasileiro quanto a tecnologia mais adequada ao País. A expectativa de valor dos *radiodifusores* em relação à TV digital dependia, fundamentalmente, das decisões governamentais para o setor. Mais uma vez, esse ator agiu no sentido de estabelecer uma relação ótima entre suas preferências e a instituição de normas para exploração do serviço de radiodifusão de sons e imagens digitais. Ao assumir – informalmente – a condução do processo decisório relacionado a políticas para implantação da TV digital, o ator *radiodifusores* ocultou sob o véu de "colaboração" uma estratégia: convencer o ator *Governo Federal* de que a melhor opção era a tecnologia japonesa, com anuência da Anatel, aparentemente cooptada pelo ator *radiodifusores*.

Entretanto, esse movimento de empresários concessionários de serviço de radiodifusão em busca da formalização das suas preferências encontrou resistência. Destaque para o FNDC e o Coletivo Intervozes, cujas atuações representaram um contraponto à ação do ator *radiodifusores*. A partir de um trabalho articulado conjuntamente, as duas entidades se consolidaram na arena de negociações, em defesa de interesses diametralmente opostos àqueles característicos das empresas concessionárias de serviço de radiodifusão. Assim como ocor-

rera quando do debate sobre um novo CBT ou sobre a formalização do CCS, o tema TV digital mobilizou entidades associativas ligadas ao debate da democratização da comunicação – com uma diferença significativa: uma notável capacidade de organização e de pressão, frente ao ator *Governo Federal*, em defesa dos seus interesses. Chama atenção a produção regular e articulada de cartilhas e documentos – muitos deles embasados técnica e juridicamente – relacionados ao tema. Se, para o ator *radiodifusores*, a TV digital foi vista como uma alternativa à crise financeira, para o ator *movimentos sociais* ela representava a oportunidade de um novo modelo de políticas de comunicação para o País, o que contribuiu como combustível mobilizador. Além disso, o ator *Governo Federal* criou instrumentos de participação popular numa clara tentativa de ampliar o debate – o que, na prática, não se concretizou conforme o ator *movimentos sociais* esperava.

A análise institucional desses instrumentos, como o Comitê Consultivo do SBTVD, indicou pouca efetividade. Além disso, institutos formais e informais subseqüentes à assinatura do Decreto nº 4.901/2003 fez com que o otimismo do ator *movimentos sociais* cedesse lugar, novamente, a queixas quanto ao andamento do processo. Embora tenha previsto a participação de entidades sociais por meio de um Comitê Consultivo, o desenho institucional previsto no decreto criou incentivos ao enfraquecimento da participação do ator *movimentos sociais*. Some-se a isso o fato de que circunstâncias político-eleitorais e a crise política enfrentada pelo Poder Executivo em 2005 contribuíram para uma reaproximação entre *Governo Federal* e *radiodifusores*. Gradativamente, o debate se restringiu ao diálogo entre esses dois agentes, ao mesmo tempo em que o ator *movimentos sociais* se viu excluído do cenário.

A acusação de que informações solicitadas pelo Comitê Consultivo teriam sido sonegadas pelo Comitê de Desenvolvimento reforça o indício de exclusão intencional como reflexo de um comportamento estratégico por parte do ator *Governo Federal*. Afinal de contas, o resultado das pesquisas realizadas para embasar a decisão governamental desqualificava o cenário preferido pelo ator *radiodifusores*.

Nesse sentido, torna-se possível levantar a hipótese de que haveria *motivações por trás da motivação* de não repassar relatórios da Fundação CPqD ao Comitê Consultivo. Explicitar esse resultado seria reforçar publicamente os argumentos dos *movimentos sociais* e enfraquecer a preferência dos *radiodifusores*. Diante desse impasse, o Comitê de Desenvolvimento teria optado pela falta de transparência e sonegado informações desfavoráveis ao cenário defendido, fundamentalmente, por empresários concessionários de serviço de radiodifusão.

As queixas por parte do ator movimentos sociais em relação à maneira como o processo passou a ser conduzido se tornaram ainda mais intensas a partir da nomeação de Hélio Costa para o Ministério das Comunicações. Este momento representou um marco no processo de negociação das normas de exploração da TV digital no País. Diferentemente dos seus antecessores, Costa assumiu de imediato a correspondência entre sua preferência e a dos *radiodifusores* e passou a defender a participação ativa destes. E foi o que ocorreu formal e informalmente – *movimentos sociais* se queixaram de exclusão, enquanto *radiodifusores* seriam recebidos no gabinete do ministro, a portas fechadas. Não à toa, a nomeação do ministro foi publicamente comemorada por concessionários de serviço de radiodifusão.

Embora o governo Lula tenha, num primeiro momento, demonstrado disposição em atender aos interesses do ator *movimentos sociais*, as circunstâncias – a contingência da história – e, em seguida, a ação individual do ministro ditaram os rumos da digitalização da televisão brasileira. Ao mesmo tempo, o ator *radiodifusores* não mais se queixou de falta de participação no processo, como havia feito no início do governo Lula – pelo contrário. Com a nomeação de Costa, mais do que nunca, atuaram de maneira decisiva, informal e formalmente, ao longo do processo, enquanto o ator *movimentos sociais* se viu enfraquecido – apesar de formalmente integrado ao debate sobre a definição dos rumos da televisão na era digital, como previra o Decreto nº 4.901/2003, estava informalmente à margem do debate.

Ao contrário do que havia imaginado o ator *movimentos sociais*, a politização do debate, com o processo decisório nas mãos do Mini-

com, acabou por beneficiar interesses do ator *radiodifusores*. Se, quando do início do processo de digitalização da televisão, os empresários concessionários de serviço de radiodifusão procuravam formalizar suas preferências via influência sobre a Anatel, agora eles contavam com um legítimo representante dos seus interesses no principal posto dentro do contexto do processo decisório relativo à TV digital. Com a chegada de Hélio Costa ao Minicom, a politização trabalhou em função dos interesses dos *radiodifusores* e, naturalmente, em oposição ao dos *movimentos sociais*.

O *timing* da decisão também contribuiu para essa assimétrica relação de forças e de poder decisório entre os atores: era ano eleitoral e o presidente, candidato à reeleição. Por meio do Decreto nº 5.820/2006, o *Governo Federal* anunciou o que o ator *radiodifusores* esperava: a adoção da tecnologia japonesa (ISDB) como base para o desenvolvimento da televisão digital no Brasil (modelo nipo-brasileiro), cujas características reproduziriam o cenário incremental previsto pela Fundação CPqD. A TV digital foi entendida não como uma nova mídia, mas como transição tecnológica. Embora qualquer um dos três sistemas estivesse apto a atender ao que havia sido previsto no Decreto nº 4.901/2003, a alternativa escolhida foi justamente aquela defendida pelos *radiodifusores*. Dessa forma, verificou-se, novamente, omissão legislativa frente avanços técnicos comunicacionais, de modo a preservar os interesses daqueles concessionários já estabelecidos no espectro e criar barreiras à entrada de novos atores.

Verificou-se, ainda, que, a essa arena em que se desenrolaram negociações e conflitos de interesse, o ator *parlamento* chegou atrasado. Os dois institutos que ditam as normas da digitalização da TV no Brasil (Decreto nº 4.901/2003 e Decreto nº 5.820/2006) entraram em vigor via decreto presidencial, sem passar pelo Congresso Nacional. Embora ainda não declarado o resultado, o jogo já estava definido quando da realização de audiências, Comissão Geral e Seminário no Parlamento.

A decisão governamental gerou descontentamento por parte daqueles que viram suas preferências negligenciadas. As queixas logo adotaram as vias legais. Não por acaso, boa parte das reivindicações

presentes em documentos e cartilhas divulgadas pelo ator *movimentos sociais* está presente no texto da Ação Civil Pública movida pelo MPF/MG. O mesmo se pode dizer em relação à Adin levada pelo P-SOL ao Supremo Tribunal Federal. O parecer da PGR reforçou as críticas e conferiu credibilidade aos questionamentos sobre a forma como os rumos da digitalização foram definidos no Brasil, bem como as consequências do modelo adotado.

No entanto, com a decisão, o STF reforçou o discurso do ator *radiodifusores* de que a TV digital não seria uma nova mídia, conforme pretendia o ator movimentos sociais, mas apenas um momento de transição tecnológica. Ou seja, em contraponto à mudança tecnológica, verifica-se a histórica inércia legal – agora, com uma diferença: em alta definição de som e imagem.

POSFÁCIO

Venício A. de Lima
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Ajuizada pelo PSOL em 21 de agosto de 2007, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3944 sustentava a inconstitucionalidade de quatro artigos (7º, 8º, 9º e 10º) do Decreto nº. 5.820/2006 que é, na verdade, uma continuação do Decreto nº. 4.901/2003. Ambos instituem e definem as regras de implantação do Sistema Brasileiro de Televisão Digital no Brasil (SBTVD).

Poucos dias antes de completar três anos, quase quatorze meses após receber Parecer favorável da Procuradoria Geral da República (PGR) e depois de ter entrado na pauta três vezes e não ter sido julgada, a ADI 3944 foi finalmente considerada improcedente pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 5 de agosto de 2010.

O relator, ministro Ayres Brito, considerou que se trata apenas da mudança da tecnologia analógica para a digital – o argumento dos empresários do setor – e que não há (a) novas concessões; (b) renovação de concessões por mais 10 anos; (c) favorecimento ao controle das concessões por uns poucos concessionários e (d) ofensa ao direito à informação nem ao princípio da publicidade. Outros seis ministros acompanharam o voto do relator, com uma única discordância: a do ministro Marco Aurélio.

Entre as razões apresentadas pela ADI 3944 e acatadas pelo parecer da PGR existe uma que merece especial atenção. Ela se refere à possibilidade de multiprogramação oferecida pelo Decreto 5.820/2006 aos atuais concessionários do serviço público de radiodifusão. A multiprogramação favorece a concentração da propriedade. Dito de outra forma, ela

restringe a possibilidade de que mais vozes sejam ouvidas ou, ainda, a universalização da liberdade de expressão individual. Diz a ADI:

> *"Num canal de 6 megahertz, várias programações podem ser transmitidas simultaneamente, no que se convencionou denominar multiprogramação. Ao 'consignar' às emissoras um canal com tamanha capacidade, está-se, paralelamente, impedindo a entrada de outros atores na programação. Ao invés de se ampliarem as possibilidades de ingresso de outros canais, incluindo novas emissoras e permitindo acesso a programações variadas (...) tem-se uma verdadeira outorga de espaço maior às concessionárias que já atuam no mercado. O que provavelmente ocorrerá é o que a norma constitucional visa a impedir: o oligopólio, ou, melhor dizendo, um aprofundamento do oligopólio já existente."*

No seu voto o relator responde afirmando:

> *"Se monopólio ou oligopólio estão a ocorrer nos meios de comunicação brasileiros, tal fato não é de ser debitado ao decreto ora impugnado, é algo preexistente" (...) "Que a imprensa e o governo se façam dignos da nossa decisão, atuando no campo da proibição da oligopolização e da monopolização. Nós atuamos no campo do 'dever ser', no campo do 'ser' não atuamos".*

Não foi essa a opinião do único voto divergente. Para o ministro Marco Aurélio *"toda concentração é perniciosa, daí a Carta da República prever trato de matéria mediante atos seqüenciais com a participação de instituições diversas"*.

A decisão do STF, todavia, implica em ignorar o "efeito silenciador" de que fala o jurista Owen Fiss e que se aplica perfeitamente à grande mídia brasileira. Conforme a decisão, não compete ao STF julgar se existe monopólio ou oligopólio na mídia brasileira. Essa seria tarefa da própria "imprensa ou do governo" (*sic*).

Uma das maneiras de se identificar os interesses em jogo em determinada decisão é verificar como se manifestam sobre ela os prin-

cipais atores envolvidos ou seus representantes. No caso da adoção pelo Brasil do modelo japonês para a TV digital, não poderia haver clareza maior sobre quem ganhou e quem perdeu ou sobre quais, de fato, foram os interesses atendidos. No julgamento do STF, bastaria verificar quem eram e o que disseram os *amicus curiae* aceitos para apresentar suas razões contra a ADI 3944.

É exatamente a explicitação dos interesses em jogo na formulação dessa política pública que o minucioso e indispensável trabalho de Juliano Domingues-da-Silva revela de forma incontestável.

O que sempre esteve em jogo na definição das regras para implantação do Sistema Brasileiro de Televisão Digital foi a oportunidade ímpar para se democratizar o *mercado* de televisão. A opção feita pelo Decreto nº. 5.820 – confirmada pela decisão do STF – favorece inquestionavelmente aos atuais concessionários deste serviço público e impede a entrada no mercado de novos concessionários. Contraria, portanto, o princípio da "máxima dispersão da propriedade", vale dizer, da pluralidade e da diversidade.

Mais do que isso: impede a extensão da liberdade de expressão a um maior número de brasileiros. Esse direito fundamental seguirá sendo exercido prioritariamente por aqueles poucos grupos empresariais que equacionam liberdade de expressão com a sua liberdade de imprensa. Quem perde, sem dúvida, é a democracia.

Às vésperas da assinatura do Decreto 5.820/2006, a Frente Nacional por um Sistema Democrático de Rádio e TV Digital, que reunia cerca de 40 entidades, divulgou um manifesto que terminava com a afirmação: *"O governo* [se assinado o decreto] *estará cometendo um erro histórico, que não poderá ser revertido nas próximas décadas"*.

Infelizmente, com a decisão do STF, o erro histórico está consumado.

Brasília, primavera de 2010.

Venício Lima é Pós-doutor em Communications pela Universidade de Illinois e pela Universidade de Miami-Ohio, professor da Universidade de Brasília (UnB).

BIBLIOGRAFIA

ABERT/SET. Testes em sistemas de televisão digital: relatório inicial. **Assessoria de imprensa ABERT/SET.** Rio de Janeiro/São Paulo, ago. 1999. Disponível em: < http://www.set.com.br/tecnologia.htm#>. Acesso em: 11 de out. 2009.

____. Apresentação do Grupo Técnico ABERT/SET de Televisão Digital. **Assessoria de imprensa ABERT/SET.** fev. 2003. Disponível em: <http://www.mc.gov.br/tv-digital/tv-digital/apresentacao-do-grupo-tecnico-abert>. Acesso em: 19 set. 2009.

___. Grupo ABERT/SET mostra seu modelo ideal de TV digital. **Assessoria de imprensa ABERT/SET.** s.n.t. Disponível em: <www.cetuc.puc-rio.br/~amanda.cunha/projeto/ISDBT/modelo_DTV_.doc>. Acesso em: 11 out. 2009.

___. Conjunto de requisitos para a TV digital brasileira. **Assessoria de imprensa ABERT/SET**. s.n.t. Disponível em: < http://www.set.com.br/artigos/textos_tvdigital.htm>. Acesso em: 19 set. 2009.

ALENCAR, Kennedy; MEDINA, Humberto. Lula escolhe padrão japonês para TV digital. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 08 mar. 2006. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u105765.shtml>. Acesso em: 21 ago. 2007.

ANATEL. Testes de sistemas digitais começam em 17 emissoras e marcam o início de uma nova era na televisão brasileira. **Assessoria de imprensa**.

São Paulo, set. 1999. Disponível em:<http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=9057&assuntoPublicacao=Testes%20de%20sistemas%20digitais%20come%E7am%20em%2017%20emissoras%20e%20marcam%20o%20in%EDcio%20de%20uma%20nova%20era%20na%20televisao%20brasileira&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=biblioteca/releases/1999/release_29_9_1999(2).pdf>. Acesso em: 12 de outubro de 2009.

ANATEL. Televisão do futuro está em demonstração pública até amanhã no Barra Shopping. **Assessoria de imprensa**. Rio de Janeiro, 09 jun. 2000. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=13092&assuntoPublicacao=Televis%E3o%20do%20futuro%20est%E1%20em%20demonstra%E7%E3o%20p%FAblica%20at%E9%20amanh%E3%20no%20barrashopping&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=biblioteca/releases/2000/release_09_06_2000.pdf>. Acesso em: 11 out. 2009.

ANATEL. Anatel realiza primeira consulta pública sobre televisão digital. **Assessoria de imprensa**. Brasília, abr. 2001a. Disponível em: < http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=24953&assuntoPublicacao=Anatel%20realiza%20primeira%20consulta%20p%FAblica%20sobre%20televis%E3o%20digital&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=biblioteca/releases/2001/release_12_04_2001(2).pdf> Acesso em: 11 set. 2009.

ANATEL. Escolha de padrão da TV digital passa por uma série de acordos, diz Renato Guerreiro. **Assessoria de imprensa**. São Paulo, jun. 2001b. Disponível em: < http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=26635&assuntoPublicacao=Escolha%20de%20padr%E3o%20da%20TV%20Digital%20passa%20por%20uma%20s%E9rie%20de%20acordos,%20diz%20Renato%20Guerreiro&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=biblioteca/releases/2001/release_12_06_2001.pdf>. Acesso em: 12 set. 2009.

BARBOSA FILHO, André; CASTRO, Cosette. Apontamentos para a implantação da TV pública digital no Brasil. *In*: SQUIRRA, Sebastião; YVANA, Fechine (orgs.). **Televisão digital**: desafios para a comunicação. Porto Alegre: Sulina, 2009.

BELL, Stephen. Institutionalism. *In*: SUMMERS, John. **Government, Politics, Power And Policy In Australia**. Australia: Pearson Education Australia, 2002, p. 363-380.

BERBERT, Lúcia. Governo critica ação contra TV digital e vê prejuízo nas negociações com outros países. **Tele.Síntese**, 17 jul. 2009. Disponível em: < http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=5274>. Acesso em: 21 dez. 2009.

BITTENCOURT, Fábio Antônio; BENNERT, Wagner Alves. **TV Digital:** uma análise das modulações e das codificações de audio e vídeo no modelo terrestre. Curitiba, 2007. 123p. Monografia (Graduação em Tecnologia em Eletrônica). Departamento de Eletrônica, Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

BOCCHINO, Elizabeth Veloso; TAVARES, Walkyria Menezes Leitão. **Seminário Internacional TV Digital**: futuro e cidadania. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007.

BOUDON, Raymond. Limitations of rational choice theory. **The American Journal of Sociology**, Chicago, vol. 104, n 3, 1998.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre a televisão**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira; VIEIRA, Vinícius Rodrigues. TV digital no Brasil e no Mundo: estado da arte. **Revista de Economia Política de lãs Tecnologías de La Información y Comunicación**, v. VI, n. 2, may. – ago. 2004. Disponível em: < http://www2.eptic.com.br/sgw/data/bib/periodicos/41dce6abbc81528e172f2df21e9bbffc.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2010.

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

BORGES, Altamiro. **A ditadura da mídia**. São Paulo: Coração Vermelho, 2009.

BORGES, André. TV Digital: especialista indica que governo já optou pelo padrão japonês. **Gazeta Mercantil**, 08 mar. 2006. Disponível em: <http://www.jornaldaciencia.org.br/Detalhe.jsp?id=35732>. Acesso em: 19 nov. 2009.

BARROS, C. Digitalização e movimentos recentes na TV segmentada brasileira. **Comunicação, Mídia e Consumo**. Brasil, v. 2, n. 5, 2008. Disponível em: <http://www.revistas.univerciencia.org/index.php/comunicacaomidiaeconsumo/article/view/5082/4695>. Acesso em: 26 out. 2009.

BRASIL. Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 14 dez. 1962. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4117.htm>. Acessado em: 03 mar. 2007.

___. Decreto 52.026, de 20 de maio de 1963. Aprova o Regulamento Geral para Execução da Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 21 mai. 1963a. Disponível em: < http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/109836/decreto-52026-63>. Acessado em: 03 mar. 2007.

_. Decreto 52.795, de 31 de outubro de 1963. Aprova regulamento dos serviços de radiodifusão. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 12 nov. 1963b. Disponível em: < http://www.direitoacomunicacao.org.br/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=424&Itemid=99999999>. Acessado em: 03 mar. 2007.

__. Decreto Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967. Complementa e modifica a Lei número 4.117 de 27 de agosto de 1962. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 28 fev. 1967. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil/

Decreto-Lei/Del0236.htm . Acesso em: 09 dez. 2009.

___. Lei nº 5.785, de 23 de junho de 1972. Prorroga o prazo das concessões e permissões para a execução dos serviços de radiodifusão sonora que especifica e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 23 jun. 1972. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5785.htm>. Acesso em: 09 dez. 2009.

___. Decreto nº 88.067, de 26 de janeiro de 1983. Altera dispositivos do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, aprovado pelo Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 28 jan. 1983. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d88067.htm>. Acesso em: 09 dez. 2009.

___. Decreto nº 88.066, de 26 de janeiro de 1983. Dá nova regulamentação à Lei nº 5.785, de 23 de junho de 1972, e à renovação das concessões outorgadas para exploração de serviços de radiodifusão de sons e imagens (televisão). **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 28 jan. 1983. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/Antigos/D88066.htm>. Acessado em: 09 dez. 2009.

___. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/2002/L10406.htm>. Acessado em: 28 mar. de 2010.

___. Decreto nº 4.901, de 26 de novembro de 2003. Institui o Sistema Brasileiro de Televisão Digital - SBTVD, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 27 nov. 2003. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/decreto/2003/D4901.htm>. Acessado em: 07 jun. de 2007.

___. Decreto nº 5.820, de 29 de junho de 2006. Dispõe sobre a implantação do SBTVD-T, estabelece diretrizes para a transição do sistema de transmissão analógica para o sistema de transmissão digital do serviço de radiodifusão de sons e imagens e do serviço de retransmissão de televisão, e dá outras

providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 30 jun. 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5820.htm>. Acesso em: 09 dez. 2009.

_. *Ação civil pública com pedido de antecipação de tutela número* 2006.38.00.026780-0, movida pelo *Ministério Público Federal Em Minas Gerais/Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão*. Belo Horizonte, 17 ago. 2006b.

____. *Parecer da Procuradoria Geral da República (PGR) sobre Ação direta de inconstitucionalidade nº 3944, 19 jun. 2009. Disponível em:* < http://www.scribd.com/doc/17457159/Parecer-Supremo-Tribunal-Federal-ADI-3944>. Acesso em: 21 dez. 2009.

BRASIL, Antônio. Ministro global decide a TV digital. **Portal Comunique-se**, 22 jul. 2005a. Disponível em: < http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=340ASP010>. Acesso em: 08 nov. 2009.

BRASIL, Sérgio de Souza. **As relações da Globo com o poder** (**parte 1**). 2005b. Disponível em: <http://200.2.115.237/spip.php?article681>. Acesso em: 16 de setembro de 2009.

BRINKS, Daniel. The rule of (non) law: prosecuting police killings in Brazil and Argentina. *In*: LEVITSKY, Steven; HELMKE, Gretchen (orgs.). **Informal institutions and democracy**: lessons from Latin America. The Johns Hopkins University Press: 2006.

BRITTOS, Valério Cruz. Oligopólios midiáticos: a televisão contemporânea e as barreiras à entrada. **Cadernos IHU Idéias**, São Leopoldo, n. 9, p. 1-22, 2003.

BRITTOS, Valério Cruz; COLLAR, Marcelo Schmitz. Direito à comunicação e democratização no Brasil. *In*: SARAIVA, Enrique; MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna. **Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

BRITTOS, Valério Cruz; BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. Televisão digital, convergência e transição tecnológica no Brasil. *In*: SQUIRRA, Sebastião; FECHINE, Yvana (orgs.). **Televisão digital:** desafios para a comunicação. Porto Alegre: Sulina, 2009.

BUCCI, Eugênio. (org.). **A TV aos 50**: criticando a televisão brasileira no seu cinqüentenário. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

CABRAL, Adilson. Três ministros diferentes, três diferentes discursos. **Sete Pontos**, Ano 3, n. 25, jul. 2005. Disponível em: <http://www.comunicacao.pro.br/setepontos/25/tresministros.htm>. Acesso em: 05 nov. 2009.

CASTRO, Daniel. Redes saem vitoriosas com padrão japonês de TV digital. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 08 mar. 2006. Disponível em: < http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u105780.shtml>. Acesso em: 21 ago. 2007.

CHAMI BATISTA, J. . **Efeitos Econômicos, Tecnológicos e Sociais da TV Digital no Brasil: alternativas para a transmissão terrestre**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ, 2005 (Texto para Discussão). Disponível em: < http://www.ie.ufrj.br/publicacoes/discussao/efeitos_economico_tecnologicos_e_sociais_da_tv_digital_no_brasil.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2009.

COLETIVO INTERVOZES. TV digital: saiba por que você precisa participar desse debate, **Coletivo Brasil de Comunicação Social**, nov. 2005. Disponível em: < http://www.coletivointervozes.org.br/publicacoes/revistas-cartilhas-e-manuais/TVDigital.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2009.

____. **TV Digital**: princípios e propostas para uma transição baseada no interesse público. **Coletivo Brasil de Comunicação Social**, 2006a. Disponível em: <http://www.coletivo intervozes.org.br/publicacoes/documentos/TVDigital.pdf/view>. Acesso em: 20 de outubro de 2009.

____. **TV digital**: decisão em ano eleitoral revela os interesses dos que não

querem democratizar as comunicações, **Coletivo Brasil de Comunicação Social**, mai. 2006b. Disponível em: <http://www.COLETIVO INTERVOZES.org.br/publicacoes/revistas-cartilhas-e-manuais/TVDigital.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2009.

___. **Concessões de rádio e TV**: onde a democracia ainda não chegou. **Coletivo Brasil de Comunicação Social**, nov. 2007. Disponível em: < http://www.intervozes.org.br/publicacoes/revistas-cartilhas-e-manuais/revista_concessoes_web.pdf/view>. Acesso em: 21 dez. 2009.

TVS publicam comunicado em apoio ao padrão japonês. **Revista Meio & Mensagem**, 23 mar. 2006. Disponível em: <http://www.mmonline.com.br/portal/noticia/TVs_publicam_comunicado_em_apoio_ao_padrao_japones>. Acesso em: 15 nov. 2009.

COX, Gary W. Lies, damned lies, and rational choice analyses. *In*: **Problems and methods in the study of politics**. SHAPIRO, Ian; SMITH, Rogers M.; MASOUD, Tarek E. (eds.). Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

CRUZ, Renato. **TV Digital no Brasil**: tecnología *versus* política. São Paulo: Editora Senac, 2008.

DANTAS, Marcos. Onde os fracos não tem vez: como evoluiu e por que evoluiu a TV digital. In: SQUIRRA, Sebastião; FECHINE, Yvana (orgs.). **Televisão digital:** desafios para a comunicação. Porto Alegre: Sulina, 2009.

DALL'ANTONIA, Juliano Castilho; LONGO, Sidney; PORTO, Paulo Costacurta de Sá. **Política regulatória**: panorama brasileiro atual. Campinas: Fundação CPqD, 2005.

DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael. How many approaches in the social sciences? An epistemological introduction. In: DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael (orgs.). **Approaches and Methodologies in the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

DIMENSTEIN, Gilberto; NEGREIROS, José; NOBLAT, Ricardo; LOPES, Roberto; FERNANDES, Roberto. **O complô que elegeu Tancredo**. Rio de Janeiro: Editora JB, 1985.

LOBATO, Elvira. Em meio à crise, Lula propõe concessão de rádio a filho de Renan. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 12 de agosto de 2009. Disponível em < http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1208200910.htm>. Acesso em 16 de setembro de 2009.

ELSTER, JON. **Peças e engrenagens das ciências sociais.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

ENTIDADES lançam Frente Nacional por um Sistema Democrático de Rádio e TV Digital. **Instituto de Estudos e Projetos em Educação e Cultura – INDECS**. Disponível em: <http://www.indecs.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=56&Itemid=47>. Acesso em: 10 dez. 2009.

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 16, n. 45, Feb. 2001 .

FESTA com os pés no chão. **Revista Tela Viva**, nº 164, set. 2006. Disponível em: <http://www.telaviva.com.br/revista/164/capa.htm>. Acesso em: 13 dez. 2009.

FNDC – FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO. **Comentários e proposições do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação sobre as propostas de Política de TV Digital a serem implementadas pelo Ministério das Comunicações postas em debate**. FNDC: Brasília, 2003.

___. **O que o governo despreza no debate sobre a TV Digital**: elementos para a recuperação do interesse público no projeto estratégico da digitalização das comunicações no Brasil. FNDC: Brasília, 2005.

FONSECA, João Carlos. Telebrasil traz retrospectiva completa da Comissão Geral da Câmara sobre SBTVD. **Telebrasil**. Rio de Janeiro, 02 mar. 2006. Disponível em: < http://www.telebrasil.org.br/tvdigital/index.asp?m=inicio.htm>. Acesso em: 04 out. 2009.

FREITAS, Igor Vilas Boas de. Televisão digital: que imagem terá o modelo brasileiro? **Textos para discussão 18**. Consultoria Legislativa do Senado Federal: Brasília, 2004.

FREEDMAN, Des. **The politics of media policy**. Cambridge: Polity Press, 2008.

GARATTONI, Bruno Sayeg. TV digital entra no ar; governo dará R$ 1 bilhão para financiar conversor, *O Estado de S. Paulo*, 03 dez. 2007. N.p. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=462ASP013>. Acesso em: 18 dez. 2009.

GOVERNO lança edital para a seleção de pesquisas. **Gazeta Mercantil**, 20 mai. 2004. Disponível em: < http://www.cpqd.com.br/1/858+governo-lanca-edital-para-a-selecao-de-pesquisas.html>. Acesso em: 30 de outubro 2009.

GERRING, John. **Case study research**: principles and practices. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

GIANSANTE, Moacir; OGUSHI, Cristiane M.; MENEZES, Esther; BONADIA, Graziella C.; GEROLAMO, Gustavo P. B.; RIOS, José Manuel M.; PORTO, Paulo C. S. **Cadeia de Valor**. Campinas: Fundação CPqD, 2004.

GLEISER, Marcelo. O "por quê?" e o "como?": nem sempre a ciência pode ou mesmo tenta ou deve explicar o porquê das coisas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 jun. 2006.

GOULART, Jefferson O (org.). **Mídia e democracia**. São Paulo: Annablume, 2006.

GREEN, Donald P.; SHAPIRO, Ian. **Pathologies of rational choice theory**.

New Haven: Yale University Press, 2004.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R.. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, 2003.

HÉLIO Costa descarta padrão digital nacional. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 13 jul. 2005. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/arquivo/tecnologia/2005/not20050713p29732.htm>. Acesso em: 05 nov. 2009.

HERZ, Daniel. **A história secreta da Rede Globo**. Porto Alegre: Tchê, 1987.

HOBAIAKA, Marcelo Bechara de Souza; BORGES, Ricardo Capucio. **Radiodifusão e TV digital no direito brasileiro**. Belo Horizonte: Editora Forum, 2007.

HOBBES, Thomas. **Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de uma Comunidade Eclesiástica e Civil**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

HOBBES, Thomas. **Do cidadão**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2006. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

IMMERGUT, Ellen. The theoretical core of the new institutionalism. **Politics & Society,** vol. 26, n. 1, p. 5-34, mar. 1998.

INFORMÁTICA da PUC-Rio é responsável pelo desenvolvimento de softwares para suporte às aplicações da TV Digital no país. **Jornal da Ciência**, São Paulo, 04 jul. 2006. Disponível em: < http://www.jornaldaciencia.org.br/Detalhe.jsp?id=38799>. Acesso em: 08 nov. 2009.

KATZNELSON, Ira; WEINGAST, Barry R. Intersections between historical and rational choice institutionalism. In: KATZNELSON, Ira; WEINGAST, Barry R. (eds). **Preferences and situations**: points of intersection betwe-

en historical and rational choice institutionalism. Russell Sage Foundation: New York, 2005.

KEATING, Michael. Culture and social science. In: DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael (orgs.). **Approaches and Methodologies in the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

LAUTERJUNG, Fernando. HDTV *vs.* Multiprogramação. **Teletime,** ed. 121, ano 12, maio 2009. Disponível em: <http://www.teletime.com.br/Revista.aspx?ID=143265>. Acesso em: 21 dez. 2009.

LEVI, Margaret. An analytic narrative approach to puzzles and problems. *In*: SHAPIRO, Ian; SMITH, Rogers M.; MASOUD, Tarek E. (ed.). **Problems and methods in the study of politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 201-226.

LEVITSKY, Steven; HELMKE, Gretchen (orgs.). **Informal institutions and democracy**: lessons from Latin America. The Johns Hopkins University Press: 2006.

LIEDTKE, Paulo Fernando. O movimento pela democratização da comunicação no Brasil: os embates entre o Estado, as empresas de mídia e a sociedade civil. *In*: **Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia**, 25 a 27 abr. 2007, Florianópolis, Brasil.

LIJPHART, Arend. Comparative Politics and the Comparative Method. **American Political Science Review**, vol. 65, no. 3, pp. 682–693, 1971.

LIMA, Venício A. de. Globo e política: "tudo a ver". *In*: BRITTOS, Valério Cruz; BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (orgs.). **Rede Globo:** 40 anos de hegemonia e poder. São Paulo: Paulus, 2005.

___. **Mídia**: crise política e poder no Brasil. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2006.

LOBATO, Elvira. Lula anuncia mais R$ 1 bi para TV digital. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 03 dez. 2007. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=462ASP013>. Acesso em: 18 dez. 2009.

LOBO, Ana Paula. AGU defenderá a constitucionalidade do decreto da TV Digital. **Convergência Digital**, 17 jul. 2009. Disponível em: < http://www.convergenciadigital.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=19578&sid=8&tpl=printerview>. Acesso em: 21 dez. 2009.

LOPES, Vera Maria de Oliveira Nusdeo. A lei da selva. *In*: BUCCI, Eugênio (org.). **A TV aos 50**: criticando a televisão brasileira no seu cinqüentenário. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

LOREA, Eduardo. Entrevista do mês: o padrão nacional que o ministro descarta. **FNDC** (Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação), 10 fev. 2006. Disponível em: http://www.fndc.org.br/internas.php?p=noticias&cont_key=14200>. Acesso em: 08 nov. 2009.

LOWNDES, Vivien. Institutionalism. *In*: MARSH, David; STOCKER, Gerry (orgs.). **Theory and methods in Political Science**. New York: Palgrave MacMillan, 2009, p. 90-108.

MAHONEY, James; SNYDER, Richard. Rethinking Agency and Structure in the Study of Regime Change. *In*: **Studies in Comparative International Development**, 34 (2): 3-32, 1999.

MARINI, Ana Rita. FNDC reivindica consulta e audiências públicas para TV Digital, FNDC ***(Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação)****, 24 fev. 2006. Disponível em: < http://www.fndc.org.br/internas.php?p=noticias&cont_key=18867>. Acesso em: 09 nov. 2009.*

MARCH, James G; OLSEN, Johan P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Rev. Sociol. Polit**., Curitiba, v. 16, n. 31, Nov. 2008.

MARSH, David; FURLONG, Paul. A skin not a sweter: ontology and epistemology in Political Science. *In*: MARSH, David; STOCKER, Gerry (orgs.). **Theory and Methods in Political Science**. New York: Palgrave MacMillan, 2002.

MARTINS, Ricardo B.; HOLANDA, Giovanni M. de; TAMBASCIA, Cláudia A.; OGUSHI, Cristiane M.; PATACA, Daniel M.; MENEZES, Esther; BONADIA, Graziella C.; ÁVILA, Ismael M. A.; PINTO, José Carlos L.; RIOS, José Manuel M.; LEMOS, Luciano M.; MARQUES, Marcos C.; LONGO, Sidney. **Modelo de referência:** Sistema Brasileiro de TV Digital Terrestre. Campinas: Fundação CPqD, 2006.

MATTOS, Sérgio Augusto Soares. **História da televisão brasileira**: uma visão econômica, social e política. Petrópolis: Vozes, 2002.

MEDINA, Humberto. Escolha do padrão japonês pode custar mais para consumidor. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 08 mar. 2006. Disponível em: < http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u105770.shtml>. Acesso em: 21 ago. 2007.

MEIRA, Silvio. TV digital inconstitucional?, **Dia a dia, bit a bit**, 19 jul. 2009. Disponível em: <http://smeira.blog.terra.com.br/2009/07/19/tv-digital-inconstitucional/>. Acesso em: 21 dez. 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELO, Marcos Túlio de. TV Digital: ferramenta de transformação social na era da informação. In: **TV Digital**: qualidade de interatividade. Brasília: Instituto Euvaldo Lodi/Núcleo Central, 2007.

MEMORANDO ENTRE OS GOVERNOS DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E DO JAPÃO. Casa Civil – República Federativa do Brasil. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/casacivil/site/exec/arquivos.cfm?cod=1875&tip=not>. Acesso em: 21 nov. 2009.

MEYER, Thomas; HINCHMAN, Lewis. **Democracia midiática**: como a mídia coloniza a política. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

MIGUEL, Luís Felipe. **Política e mídia no Brasil**. Brasília: Plano editora, 2002.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Minuta de exposição de motivos da TV Digital**. Brasília: s.ed., junho de 2003.

MOE, Terry. Power and political institutions. *In*: SHAPIRO, Ian; SKOWRONEK, Sthepen; GALVIN, Daniel (orgs.). **Rethinking political institutions**. New York: New York University Press, 2006, p. 32-71.

MONTEZ, Carlos; BECKER, Valdecir. **TV digital interativa**: conceitos, desafios e perspectivas para o Brasil. Florianópolis: Editora da UFSC, 2005.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Política para adoção de tecnologia digital no serviço de radiodifusão de sons e imagens no Brasil**. Brasília: [s.n.], 2002. Disponível em: < http://www.itvproducoesinterativas.com.br/pdfs/legislacao/politica_tvd.pdf>. Acesso em: 12 de outubro de 2009.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Declaração de Lima consolida sistema nipo-brasileiro**. Disponível em: <http://www.mc.gov.br/destaques/201cdeclaracao-de-lima201d-consolida-sistema-nipo>. Acesso em: 26 de setembro de 2009.

MORAES, Dênis de. **A batalha da mídia**: governos progressistas e políticas de comunicação na América Latina e outros ensaios. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2009.

OLIVEIRA, Marcelo Pires de. **TV Excelsior, o elo perdido**: a evolução do modo de produção televisivo, do periodo romantico para a era industrial, pela visão dos seus dirigentes. Campinas, 2002. 138 p. Programa de Pós-Graduação em Multimeios, Unicamp. Disponível em: <http://libdigi.unicamp.br/document/?code=vtls000242100>. Acesso em: 11 dez. 2009.

OLIVEIRA, Luiz Guilherme Schymura. Processo de introdução da TV digital no Brasil. Brasília, **Anatel**, 2002 [documento Power Point]. Disponível em: < http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=40507&assuntoPublicacao=Apresenta%E7%E3o%20do%20presidente%20da%20Anatel,%20Luiz%20Guilherme%20Schymura%20&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=biblioteca/releases/2002/anexo_release_12_06_2002(2).pdf>. Acesso em: 27 de setembro de 2009.

OLIVEIRA, Maria Angélica. Novo ministro de Lula nega indicação política, **Portal G1**, São Paulo, 09 mar. 2007. Disponível em: < http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL10315-5601,00-NOVO+MINISTRO+DE+LULA+NEGA+INDICACAO+POLITICA.html>. Acesso em: 21 dez. 2009.

PARA o ano que vem. **Agência Brasil**, Brasília, 08 mar. 2006. Disponível em: http://www.b2bmagazine.com.br/web/interna.asp?id_canais=4&id_subcanais=21&id_noticia=15510&nome=&descricao=&foto=&colunista=1&pg=>. Acesso em: 12 nov. 2009.

PARIZ, Tiago. Lula oficializa troca na Advocacia-Geral. **Portal G1**, São Paulo, 12 mar. 2007. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL10640-5601,00-LULA+OFICIALIZA+TROCA+NA+ADVOCACIAGERAL.html>. Acesso em: 21 dez. 2009.

PATACA, Daniel Moutinho; RIOS, J. M. M. ; HERIG, Luis Cláudio ; HOLANDA, Giovanni M de ; MARTINS, Ricardo Benetton ; GEROLAMO, G. ; MENEZES, Esther ; BONADIA, Graziella Cardoso ; FORMIGONI FILHO, José Reynaldo ; SOUZA, K. P. ; TOME, Takashi ; DALL'ANTONIA, Juliano Castilho . **Modelo de Implantação da TV Digital Terrestre no Brasil** - Produto II: Panorama Mundial da Implantação da Tecnologia Digital na Transmissão Terrestre de Televisão. Campinas: Fundação CPqD, 2002.

PEREIRA, Paulo Roberto. Miro diz que brasileiros verão a Copa-2006 pela TV digital. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 22 ago. 2003. Disponível em:

<http://www.cpqd.com.br/1/753+miro-diz-que-brasileiros-verao-a-copa--pela-tv-digital.html>. Acesso em: 01 mar. 2007.

PETERS, Guy .B. **El nuevo institucionalismo**. Barcelona: Editorial Gedisa, 1999.

PIERANTI, Octavio Penna. **Políticas Públicas para radiodifusão e imprensa**: ação e omissão do Estado no Brasil pós-1964. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

PIERSON, Paul. Not Just What, but *When:* Timing and Sequence in Political Processes. **Studies in American Political Development**, 14(1) , p. 72-92, Cambridge University Press, 2000.

SKOCPOL, Theda; PIERSON, Paul. Historical institutionalism in contemporary political science. *In*: KATZNELSON, Ira; MILNER, Helen V. (eds.). **Political science:** state of the discipline. Nova York: W.W. Norton, 2002.

PINTO, Luciana Moraes Raso Sardinha. A radiodifusão no direito brasileiro. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

PINTO, Lúcio Flávio. A caça ao poder no Pará. **Observatório da Imprensa**, 31 ago. 2007. Disponível em: <http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos.asp?cod=444FDS009>. Acesso em: 19 nov. 2009.

POPPER, Karl. **A lógica da pesquisa científica**. São Paulo: Cultrix, 2007.

FALTOU equilíbrio na nova composição do Conselho de Comunicação Social: Carta Aberta – Coordenação Executiva do FNDC. **Portal Imprensa**, São Paulo, 13 jan. 2005. Disponível em: < http://portalimprensa.uol.com.br/portal/sindical/2005/01/13/imprensa3706.shtml>. Acesso em: 18 out. de 2009.

KIELING, Alexandre; PRIOLLI, Gabriel; HERZ, Daniel; BRAGA, Maria José; SCHRÖDER, Celso; LEAL, Márcio. **Avaliação do Documento "Cadeia de Valor" – CPqD**: contribuição da ABTU, Fenaj e FNDC. Brasília,

03 mai. 2005. Disponível em: <www.fndc.org.br/arquivos/Comentarios-CV%20-%20V-01.pdf>. Acesso em: 09 dez. 2009.

PULITI, Paula. Brasil e Europa fecham acordo de cooperação em TV digital. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 18 jul. 2003. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/tecnologia/telecom/2003/jul/18/157.htm>. Acesso em: 01 mar. 2007.

RAGIN, Charles C. "Casing" and the process of social inquiry. *In*: RAGIN, Charles C.; BECKER, Howard S. (eds.). **What is a case?** Exploring the foundations of social inquiry. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

RAMOS, Murilo César Ramos. Sobre a importância de repensar e renovar a idéia de sociedade civil. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos. (orgs.). **Políticas de comunicação**: buscas teóricas e práticas. São Paulo: Paulus Editorba, 2007.

RIOS, José Manuel Martin; PATACA, Daniel Moutinho; MARQUES, Marcos de Carvalho. **Panorama Mundial de Modelos de Exploração e Implantação**. Campinas: Fundação CPqD, 2005.

RYAN, Alan. Problems and methods in political science: rational explanation and its limits. *In*: SHAPIRO, Ian; SMITH, Rogers M.; MASOUD, Tarek E. (ed.). **Problems and methods in the study of politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 186-200.

SANDER, Letícia; LOBATO, Elvira. Sem Serra e Kassab, estréia de tecnologia em SP vira evento político do Planalto. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 03 dez. 2007. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=462ASP013>. Acesso em: 18 dez. 2009.

SANTOS, Suzy dos. E-Sucupira: o coronelismo eletrônico como herança do coronelismo nas comunicações brasileiras. *In*: COMPÓS - Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Comunicação. **Eco-**

nomia política da comunicação. 2006, v. 7. Disponível em: <http://www.compos.org.br/seer/index.php/e-compos/article/view/104/103>. Acesso em: 19 dez. 2009.

SANTOS, Suzy dos; SILVEIRA, Érico da. Serviço Público e Interesse Público nas Comunicações. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos. (orgs.). **Políticas de comunicação**: buscas teóricas e práticas. São Paulo: Paulus Editora, 2007.

SANTOS, Suzy dos; CAPPARELLI, Sérgio. Coronelismo, radiodifusão e voto: a nova face de um velho conceito. *In*: BRITOS, Valério Cruz; BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (orgs.). **Rede Globo:** 40 anos de poder e hegemonia. São Paulo: Paulus Editora, 2005.

SEABRA, Cátia. Com Eunício, Ceará expande comunicações. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 01 mar. 2005.

*SCHENKEL, Laura. Comitê Consultivo do SBTVD reage às declarações de Costa e Bechara. **Redação do FNDC**, Porto Alegre, 26 ago. 2006. Disponível em: <http://www.fndc.org.br/internas.php?p=noticias&cont_key=86439>. Acesso em: 26 out. 2009.*

SHEPSLE, Kenneth; BONCHEK, Mark S. **Analyzing Politics**: rationality, behavior and institutions. W.W. Norton & Company, New York, 1997.

*SOARES, Edileuza. Hélio Costa descarta padrão nacional de TV digital. **Plantão INFO**, São Paulo, 13 jul. 2005. Disponível em: <http://info.abril.com.br/aberto/infonews/072005/13072005-5.shl>. Acesso em: 05 nov. 2009.*

SOARES, Murilo César. A luta pela democratização dos meios e as tecnologias digitais. **Revista Comunicação Midiática,** v. 5, p. 117-138, 2006.

STEINMO, Sven. Historical institutionalism. *In*: DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael (orgs.). **Approaches and Methodologies in the**

Social Sciences. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

TSEBELIS, George. **Jogos ocultos:** escolha racional no campo da política comparada. São Paulo: Edusp, 1998.

TAVARES, Mônica. Governo avalia decreto da TV digital. O Globo, Rio de Janeiro, 18 out. 2003. Disponível em: <http://prd.usp.br/fpp/tvdigital/index.html>. Acesso em 01 mar. 2007.

TAVARES, Walkyria M. Leitão. **Implantação da TV digital no Brasil.** Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2001.

RADIODIFUSORES cobram presença nos debates sobre TV digital. **Tela Viva News**, 03 set. 2003. Disponível em: <http://www.prd.usp.br/fpp/tvdigital/noticias.htm>. Acesso em: 01 mar. 2007.

THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics. **Annual Reviews Political Science**. v. 2, p. 369-404, 1999.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. *In*: **Structuring politics**: historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

TOME, Takashi.; PESSOA, Antonio Cláudio França; RIOS, José Manuel Martin. **Relatório Integrador dos Aspectos Técnicos e Mercadológicos da Televisão Digital**. Campinas: Fundação CPqD, 2001.

VAN EVERA, Stephen. **Guide to Methods for Students of Political Science**. Ithaca/London: Cornell University Press, 1997.

VEDANA, Vilson. **As televisões estatais na era digital e a figura do operador de rede**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2007.

WALTON, John. Making the theoretical case. *In*: RAGIN, Charles C.; BE-

CKER, Howard S. (eds.). **What is a case?** Exploring the foundations of social inquiry. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

WARD, Hugh. Rational Choice. *In*: MARSH, David; STOCKER, Garry (orgs.). **Theory and methods in political science**. New York: Palgrave MacMillan, 2002.

COSTA, Hélio. "Quem vai fazer a TV Digital acontecer no Brasil são as empresas radiodifusoras". **Tela Viva News**, out. 2005, entrevista concedida a **Carlos Eduardo Zanatta e Samuel Possebon**. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/imprimir.asp?cod=351ASP013>. Acesso em: 02 nov. 2009.

ZIMMERMANN, Patrícia. Eunício Oliveira se diz frustrado por não conseguir usar recursos do Fust. Folha on line, *Brasília, 07 jul. 2005. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u98010.shtml>. Acesso em: 02 nov. 2009.*

ZIMMERMANN, Patrícia; RIBEIRO, Ana Paula; SILVEIRA, Rose Ane. PMDB conseguiu a proeza de ter tantas tendências quanto o PT, diz Lula. Folha on line, *Brasília, 08 jul. 2005. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u70364.shtml>. Acesso em: 02 nov. 2009.*

ZMOGINSKI, Felipe. Governo anuncia este mês padrão de TV digital. **Plantão INFO Exame**, São Paulo, 12 mai. 2006. Disponível em: <http://info.abril.com.br/aberto/infonews/052006/12052006-1.shl>. Acesso em: 19 nov. 2009.

ZUFFO, Marcelo Knörich. **TV digital aberta no Brasil**: políticas estruturais para um modelo nacional. São Paulo: Departamento de Engenharia de Sistemas Eletrônicos, Escola Politécnica - Universidade de São Paulo, 2003. Disponível em: <http://www.lsi.usp.br/~mkzuffo/repositorio/politicas-publicas/tvdigital/TVDigital.pdf > Acesso em: 13 set. 2009.

___. EUA, Europa e Japão: conheça os três padrões de TV digital. **IGD**

Now, São Paulo, 13 fev. 2006. Disponível em: < http://idgnow.uol.com.br/telecom/2006/02/13/idgnoticia.2006-02-13.4003735509/>. Acesso em: 13 set. 2009.

NA Inglaterra, 80% dos lares têm TV digital**. INFO Exame**, São Paulo, 15 mar. 2007**. Disponível em: <**http://info.abril.com.br/aberto/infonews/032007/15032007-0.shl>. Acesso em: 8 set. 2009.

COMEÇA a era digital na TV brasileira. **Revista da SET**, edição 87, 2006. Disponível em <http://www.set.com.br/artigos/ed87/ed87_especial.htm>. Acesso em: 10 set. 2009.

RÉGIS, Marcus Vinícius de O.; FECHINE, Josena Macêdo. **Introdução ao sistema digital de TV**. s.n.t.: Universidade Federal de Campina Grande. Disponível em: <http://www.dsc.ufcg.edu.br/~pet/atividades/Artigos/ARTIGO_TVDIGITAL.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2009.

SARTORI, Giovanni. **Homo videns**: televisão e pós-pensamento. Bauru: Edusc, 2001.

THOMPSON, John B. **A mídia e a modernidade**: uma teoria social da mídia. Petrópolis: Vozes, 1998.

Este livro foi composto em Dante MT pela
Editora Multifoco e impresso em papel offset 75 g/m².