



# **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**

**Brasília, 19 de Janeiro de 2006.**

## **1. Da importância estratégica da digitalização**

A digitalização é um processo de decisiva importância para a determinação da cultura nacional, da produção audiovisual, da democratização da comunicação, da cidadania e do desenvolvimento sustentado. Trata-se de uma oportunidade histórica de, em virtude da inovação científica e tecnológica, equipararmos-nos todos. Surge a possibilidade de, nesse setor, passarmos a competir de igual para igual com os países desenvolvidos e, ainda, suprimirmos nossas deficiências em estágios anteriores do desenvolvimento econômico.

No campo democrático, cria-se uma 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. A base objetiva para esse avanço da democratização é fornecida pela confluência tecnológica, e pela possibilidade de interatividade entre emissor e receptor que ela traz.

Dependendo do contorno desse processo, se decidirão as bases para o exercício da democracia, da soberania e da inserção internacional do Brasil no Século XXI.

## 2. Inversão de prioridades na condução do processo de decisão

Ao contrário da administração de Fernando Henrique Cardoso, o governo Lula inaugurou sua gestão na área das comunicações tendo a ousadia de propor o Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD) por meio do Decreto 4.901/03, que criava as bases para o exercício da soberania nacional em uma questão tão sensível. Com o decreto, o governo retirou o monopólio de decisão exclusivamente das mãos da Rede Globo, via consórcio SET/Abert, e de sua influência sobre a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). 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. Isto foi feito na medida em que o decreto contemplou, para além da preocupação com a radiodifusão, a atenção com os impactos da digitalização sobre a indústria, a balança comercial, a educação e a inclusão social. Além disso, ao propor um espaço público para promover o debate com a sociedade civil – concretizado na figura do Comitê Consultivo do SBTVD (integrado por 23 entidades representativas) – 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 pública.

Esse rumo foi bruscamente alterado pela crise de governabilidade pela qual o Brasil passou em 2005. Mas é preciso perceber o que estava em jogo naquela ocasião para entendermos os condicionamentos criados no âmbito dos conflitos envolvendo a digitalização. Até o estourar da campanha de escândalos, o governo estava implementando um projeto que buscava o fortalecimento do Estado a partir da constituição de um esfera pública de decisões permeada por um relativo grau de incidência sobre setores estratégicos da atividade econômica. Esse movimento foi ensaiado através do processo de fusão e incorporação de empresas, e da instrumentalização de fundos de pensão e dos meios de pagamento do Estado. Com isso, o governo passaria a operar uma forma de controle público sobre setores recentemente privatizados ou tradicionalmente privados da economia nacional. Uma das faces públicas desse projeto se converteu no estabelecimento das controversas parcerias público-privadas (PPPs) que abriam um novo modelo de negócios ao setor privado e asseguravam ao cidadão uma melhor prestação de serviços por parte do Estado.

Mas, o mais crítico, se deu na área das telecomunicações. Aqui se fez sentir todo o peso da herança FHC, de privatizações desenfreadas conduzidas sem critério estratégico ou qualquer forma de controle público. Nesta área, o governo manobrou através dos fundos de pensão tentando limitar a liberdade de movimentos e dirigir a política de investimentos das teles a partir de uma queda-de-braço societária. O SBTVD era parte integrante desse projeto que visava através de empresas públicas, ainda que de direito privado, construir bases para uma ascendência da esfera pública sobre a operação privado-comercial. Vale dizer: valer-se da área de serviços para promover a industrialização.

O resultado conhecido foi o “toque de reunir” para setores do empresariado e da direita conspirativa desencadearem uma campanha contra o governo. Como resposta, seus dirigentes fizeram, e continuam a fazer, concessões de toda ordem, mas principalmente naquilo que parecia ser o único plano estratégico que diferenciava esse governo do anterior.

Diante da crise, o governo Lula agiu como todos os outros. Manteve o Ministério das Comunicações como balcão de negócios, convertendo a digitalização num mero negócio de varejo. Com isto, mais uma vez, o interesse público foi subordinado em benefício da ótica exclusiva da operação privada-comercial.

Na área das comunicações, isso significou a entrada de Hélio Costa no Minicom como defensor dos interesses da Globo. Uma vez empossado, o ex-funcionário da família Marinho retomou a política de FHC para a introdução da tecnologia digital nas comunicações. Defendeu a escolha do padrão japonês e uma digitalização restrita à televisão aberta. Para o ministro, o ator exclusivo do processo são as principais redes comerciais de televisão. Refém da crise política ou simplesmente por falta de uma visão estratégica, o governo começa a endossar a política de FHC ao deixar que volte a imperar a vontade da Globo através de seu ministro. 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.

Isso 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.

### 3. Lacunas e omissões

Na ânsia de negociar um pacto de governabilidade com a Rede Globo, de um lado, e com as teles, de outro, o governo acabou ignorando de forma olímpica o alcance específico da digitalização em áreas estratégicas para o Brasil. Antes mesmo da efetivação do SBTVD, já em julho de 2003, o FNDC alertava para a importância de aspectos da digitalização que o governo insistia em desprezar/despontencializar ou para as lacunas e omissões – voluntárias ou não – do processo de definição. Manter essa denúncia e insistir nessas críticas não é uma forma irresponsável de fazer política, mas uma maneira de evitar que o fazer político de entidades da sociedade civil seja apropriado por esse ou aquele projeto de poder.

Mesmo que a decisão sobre a TV Digital pareça estar tomada, à revelia da sociedade civil, o Fórum faz questão de reafirmar os elementos cruciais desprezados, nos últimos dois anos, pelo governo ao conduzir o SBTVD:

#### *Em relação à cultura nacional*

A política do governo federal para a televisão digital passa ao largo de qualquer análise dos impactos que a introdução da tecnologia digital terá sobre a produção cultural brasileira e, conseqüentemente, sobre a produção de subjetividades de todo um povo que está integrado socialmente e tem sua identidade cultural forjada na ágora televisiva. Definir um modelo de serviços para a TV Digital que atue na valorização interna e na projeção externa de nossa produção cultural, artística e jornalística não parece estar na agenda desse governo e de seus tomadores de decisão.

#### *Em relação ao desenvolvimento da produção audiovisual*

Mencionadas de forma superficial nos estudos da Fundação CPqD para a nova Cadeia de Valor dos sistemas de comunicação, diretrizes específicas para o fomento, o estímulo e o incentivo da indústria cinematográfica e audiovisual brasileira não foram planejadas juntamente com os novos modelos de negócios e de serviços para a televisão. Dessa forma, perde-se a oportunidade histórica de desverticalizar a cadeia de produção do setor, responsável pela concentração de mais de 70% dos investimentos em comunicação do País nos cofres de um mesmo conglomerado de mídia.

#### *Em relação à integração de mídias e compartilhamento de infra-estrutura*

Desde o início, vem sendo descartada a análise dos impactos da mesma transição tecnológica no ambiente do rádio e da TV por assinatura. Da mesma forma, é desconsiderada a necessidade de pensar a plataforma de serviços digitais como uma infra-estrutura de usufruto compartilhado. Desde a utilização das redes de telecomunicações até a modularidade e interoperabilidade de unidades de recepção-decodificação dos sinais digitais (uso conjunto pelas TVs aberta e a cabo), que serão usadas por mais de uma década acopladas aos mais de 60 milhões de aparelhos de televisão envolvidos no processo de migração tecnológica, passando pelo conceito de antena única e compartilhamento de infra-estrutura de transmissão.

#### *Em relação à política industrial e parcerias estratégicas*

Essa preocupação com a integração e interoperabilidade dos sistemas de radiodifusão/telecomunicações vale ainda para outros setores da economia, como é o caso das relações guardadas entre a indústria de software e a necessidade de produção de semicondutores.

Ambas associadas ao desenvolvimento da indústria de bens eletrônicos de consumo (BECs). Até hoje, o governo insiste que tudo isso está sendo pensado de forma paralela. Mas não existe instância onde esses esforços se apresentem de forma coordenada. Essa crítica vale também para o estabelecimento de parcerias estratégicas com blocos econômicos e Nações que tenham condições de garantir ao Brasil uma inserção independente e cooperada na implantação, desenvolvimento e comercialização dos pacotes tecnológicos que integram esse ou aquele padrão. É incompreensível que um país como a China, o maior mercado consumidor do mundo onde estão 30% dos aparelhos de TV do planeta (400 milhões de receptores), e que vem desenvolvendo seu próprio padrão de TV Digital desde 1998, foi desconsiderado das opções de escolha do governo brasileiro.

*Em relação à democratização da comunicação e de novas condições de competição*

Como se depreende por esses exemplos, há uma clara retroalimentação entre a democratização da comunicação, suscitada pela digitalização, através da oferta de interatividade, multisserviços, multiprogramação e do desenvolvimento do mercado de BECs, e a geração de emprego e renda. Portanto, há entre a democratização da comunicação social, a convergência das novas tecnologias de informação e comunicação (TICs) e o desenvolvimento da economia nacional um estreito enlace. Trata-se de uma nova economia, de uma nova indústria, que alguns denominam como “indústria do conhecimento”. Há, portanto, um dinamismo no mercado que cria, tanto novas oportunidades de geração de emprego e renda, como de competição e de estabelecimento de novos atores. Naturalmente, esse novo patamar de desenvolvimento exige uma política judiciosa de financiamento tanto dos consumidores como da produção de bens e serviços. Ignorar esta inter-relação, na opinião do FNDC, foi o erro fundamental do governo nessa tomada de decisão.

*Em relação à inclusão e participação social*

A inclusão digital surge como quesito para, através do próprio mercado interno, financiar a sustentabilidade do modelo. Nesse sentido, a participação política, a educação e a capacidade de produzir tornam-se aspectos igualmente relevantes para a democratização da comunicação. Por isso, a inserção de segmentos como o das rádios e TVs comunitárias, canais universitários e legislativos, sem falar das redes públicas de televisão educativa já instaladas, têm um sentido estratégico não apenas para a democracia, mas para a própria economia nacional. Apesar de presentes nas diretrizes do decreto que criou o SBTVD, essas preocupações se diluíram ao longo da implementação da política que optou claramente por abrir mão dos princípios para dar lugar a um juízo de cunho tecnicista.

#### 4. Propostas concretas para decisões complexas

*A digitalização tem uma agenda variada.*

- Em princípio, é preciso construir uma política nacional de produção de semicondutores. Eles são a “matéria-prima” industrial que assegurará o controle nacional sobre a produção de conteúdo, o maior grau possível de interatividade, oferta de soluções de multisserviço, multiprogramação e o desenvolvimento do mercado de BECs.
- O Brasil deve desenvolver um modelo de implantação dos serviços digitais valendo-se de parcerias internacionais com países que tenham como critério a transferência de tecnologia e a inserção do País nos consórcios que estudam e propõem evoluções nos padrões tecnológicos existentes. Até o presente momento, a única perspectiva de efetivação de uma negociação nesses termos seria a China, país até agora olímpicamente ignorado pelo governo Lula, que direciona suas opções exclusivamente à Europa e ao Japão.
- Naturalmente, o desenvolvimento da indústria, a participação no desenvolvimento de semicondutores e no desenvolvimento da plataforma de serviços digitais só terá sentido se isso redundar em uma digitalização que reafirme a democracia e a cultura nacional.
- É preciso que haja um controle público de todo o processo, em todas as suas etapas e no funcionamento dos sistemas e mercados de comunicação. Nesse sentido, é de importância capital a criação da figura de um operador de rede de caráter público. Assim como acontece em outros países, principalmente de um punhado de democracias européias, sua função é gerir a infra-estrutura e regular a qualidade da prestação dos serviços digitais.
- A regulação e a qualificação dos serviços digitais tornam-se elementos críticos considerada a palheta de recursos disponibilizada pela digitalização. É o caso, por exemplo, da oferta de serviços, aplicações e conteúdos (SAC) através de uma plataforma que contemple as características de multisserviços e multiprogramação. Ambas possuem incidência crucial sobre a produção e a difusão dos bens culturais e da emergente necessidade de inclusão de novos atores nas atualmente verticalizadas cadeias de valor dos setores audiovisual e de telecomunicações/radiodifusão.

*A digitalização tem prazos variados.*

- Até hoje, as entidades do Comitê Consultivo do SBTVD só tomaram conhecimento de quatro dos oito documentos elaborados pela Fundação CPqD, e que deveriam subsidiar o processo de decisão sobre o modelo de referência a ser adotado. 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). Como analisar os impactos e a viabilidade de um modelo sem ter acesso a todas as informações disponíveis e sem confrontar visões distintas sobre um mesmo problema uma vez que um lado está tendo privilégios de expor suas idéias aos agentes públicos?
- Os resultados das pesquisas desenvolvidas pelos 22 consórcios de universidades e institutos nacionais sequer foram testados de forma sistêmica porque faltaram recursos para a criação de uma estação-piloto. Como orientar uma decisão de Estado baseada apenas em protótipos?
- Diversos países do mundo, entre eles a China, não têm prazo final para decidir qual será o

modelo da sua televisão digital. No Japão, lar do modelo preferido pela Globo e seu ministro, a transição iniciou há apenas dois anos. Mesmo os nossos vizinhos sul-americanos estão em compasso de espera. Portanto, em que está baseada a pressa do Brasil?

- Até hoje, o governo não promoveu uma campanha de esclarecimento público de abrangência nacional para informar à população o que está em jogo e qual o custo da introdução da tecnologia digital nas comunicações, bem como suas implicações na cultura e na economia do País. Como tomar uma decisão sem consultar o maior interessado?
- Logo, não cabe ao governo colocar interesses particulares à frente do debate e fazer com que todos os persigam, dando ao processo uma falsa sensação de exigüidade de prazos ou de urgência inarredável. Criar uma situação de fato só contribui para descartar um leque de opções e oportunidades como as citadas anteriormente.



## 5. Considerações finais

Os representantes do FNDC e da Fenaj no Comitê Consultivo do SBTVD têm a consciência que os comentários aqui elencados, bem como as contribuições anteriores apresentadas em nome das mais de 120 entidades que o compõem, serão desconsiderados pelo governo e pelos atores que resolveram negociar no varejo seus interesses particulares. Mas não é por não atender à parcela clientelista da agenda que está sendo implementada que essas críticas devem deixar de ser feitas.

Infelizmente, a diretriz em vigor é a mesma do governo anterior, ou seja, insistir em colocar a solução tecnológica a frente dos demais itens da pauta da digitalização ignorando que essa plataforma acabará condicionando as demais configurações e a regulação dos sistemas e dos mercados de comunicação.

Mais do que o Fórum, que nunca reivindicou vantagem nesse processo – a não ser o maior grau possível de prevalência do interesse público nos debates e nas definições –, perdem com a decisão a ser tomada pelo presidente Lula no dia 10 de fevereiro todas as forças sociais que acreditaram ser possível construir um governo onde a esfera pública fosse garantida e estimulada.

Ao inverter as prioridades e, principalmente, as atribuições iniciais previstas no Decreto 4.901, deixando de ouvir a sociedade antes de formular as diretrizes da política do SBTVD, o governo não contribui para o amadurecimento da democratização da comunicação nem para o desenvolvimento de uma esfera pública que não seja constantemente aviltada por interesses corporativos ou cartoriais.

Essas opções cruciais, que estão em curso no momento, alargam o próprio conceito de civilização e, com ele, o de cidadania. Se, hoje em dia, o brasileiro incluído socialmente vive em um núcleo habitacional urbanizado, provido de serviços públicos e de segurança, a digitalização estabelece um patamar de exigência que vai além disso. Cria o conceito de “cidadão digital” para descrever o indivíduo socialmente incluído. Portanto, a universalização dos serviços digitais passa a ser uma questão de Estado da qual dependem a democracia e a própria afirmação da cidadania.

**Diante disso, não deveria caber outra decisão ao Estado brasileiro que não seja a de adiar a tomada de decisão e desencadear uma política coordenada de ações que busquem sanar as lacunas e omissões que até agora persistem, estabelecendo o prometido diálogo com a sociedade civil representada dentro do Comitê Consultivo do Sistema Brasileiro da Televisão Digital.**

**Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação – FNDC**

**Federação Nacional dos Jornalistas – FENAJ**