

# Avaliação do Documento "Cadeia de Valor"

*Contribuição dos representantes da Associação Brasileira de Televisão  
Universitária (ABTU), da Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ) e do  
Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC),  
integrantes do Comitê Consultivo do Sistema Brasileiro de Televisão Digital  
(SBTVD) do Ministério das Comunicações*

Alexandre Kieling e Gabriel Priolli (ABTU)  
Daniel Herz e Maria José Braga (FENAJ)  
Celso Schröder e Márcio Leal (FNDC)



# Avaliação do Documento "Cadeia de Valor"

*Contribuição dos representantes da Associação Brasileira de Televisão Universitária (ABTU), da Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ) e do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), integrantes do Comitê Consultivo do Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD) do Ministério das Comunicações*

## 1. APRESENTAÇÃO

Esta avaliação<sup>1</sup> do documento "Cadeia de Valor", elaborado pelo Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPqD) – na sua versão PD.30.12.36A.0002A/RT-02-AB, com financiamento do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel) – tem a pretensão de contribuir para o seu aperfeiçoamento, no contexto dos debates sobre o "Modelo de Referência", em fase de elaboração, que servirá como base para a implementação do Sistema Brasileiro de TV Digital (SBTVD), em desenvolvimento pelo Ministério das Comunicações.

Todos os comentários, críticas e sugestões aqui apresentadas não têm outra finalidade senão a de colaborar para que sejam feitas as melhores escolhas pelo País, no desenvolvimento do grande esforço nacional que representa o SBTVD.

A avaliação aqui apresentada está dividida em duas partes. Na primeira (Item 2, "Considerações Gerais"), apresenta-se uma síntese dos principais aspectos que mereceram comentários no Documento. Na segunda parte (Item 3, "Detalhamento da Avaliação do Documento"), relata-se as avaliações específicas e tópicas de todos os pontos do Documento que receberam comentários.

---

<sup>1</sup> A relatoria do trabalho que originou esta avaliação do documento "Cadeia de Valor" foi atribuída a Daniel Herz (FENAJ), contando com a participação de Alexandre Kieling (ABTU), Celso Schröder (FNDC), Gabriel Priolli (ABTU), Maria José Braga (FENAJ), Márcio Leal (FNDC). O trabalho também teve a colaboração de Berenice Mendes (Associação Nacional dos Artistas e Técnicos em Espetáculos – ANEATE), Geraldo Pereira do Santos (Sindicato dos Trabalhadores na Indústria Cinematográfica – STIC-RJ), James Gørgen (Instituto de Estudos e Pesquisas em Comunicação – EPCOM) e José Miguel Martins (EPCOM).

## 2. CONSIDERAÇÕES GERAIS

### 2.1. Especificação do Cenário

A primeira consideração, em caráter preliminar, a respeito do Documento "Cadeia de Valor", é a de que não há fundamento para a formulação dos cenários definidos como "Incremental" e como "Diferenciação", pois os mesmos não atendem as exigências contidas nas definições oficiais até agora estabelecidas para o desenvolvimento da TV digital terrestre no Brasil.

Estas exigências estão contidas, em primeiro lugar, no Decreto 4.901, de 26 de novembro de 2003, baixado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em especial no seu artigo 1º:

*"Art. 1 o Fica instituído o Sistema Brasileiro de Televisão Digital SBTVD, que tem por finalidade alcançar, entre outros, os seguintes objetivos:*

*I promover a inclusão social, a diversidade cultural do País e a língua pátria por meio do acesso à tecnologia digital, visando à democratização da informação;*

*II propiciar a criação de rede universal de educação à distância;*

*III estimular a pesquisa e o desenvolvimento e propiciar a expansão de tecnologias brasileiras e da indústria nacional relacionadas à tecnologia de informação e comunicação;*

*IV planejar o processo de transição da televisão analógica para a digital, de modo a garantir a gradual adesão de usuários a custos compatíveis com sua renda;*

*V viabilizar a transição do sistema analógico para o digital, possibilitando às concessionárias do serviço de radiodifusão de sons e imagens, se necessário, o uso de faixa adicional de radiofrequência, observada a legislação específica;*

*VI estimular a evolução das atuais exploradoras de serviço de televisão analógica, bem assim o ingresso de novas empresas, propiciando a expansão do setor e possibilitando o desenvolvimento de inúmeros serviços decorrentes da tecnologia digital, conforme legislação específica;*

*VII estabelecer ações e modelos de negócios para a televisão digital adequados à realidade econômica e empresarial do País;*

*VIII aperfeiçoar o uso do espectro de radiofrequências;*

*IX contribuir para a convergência tecnológica e empresarial dos serviços de comunicações;*

*X aprimorar a qualidade de áudio, vídeo e serviços, consideradas as atuais condições do parque instalado de receptores no Brasil; e*

*XI incentivar a indústria regional e local na produção de instrumentos e serviços digitais."*

Tais exigências também estão especificadas em diversos pontos da Exposição de Motivos, apresentada pelo então ministro Miro Teixeira, das Comunicações, que acompanhou o Decreto 4.901:

*"7. De maneira bastante sucinta, a adoção da tecnologia digital é capaz de oferecer, entre outros, os seguintes benefícios para a sociedade em geral, e para os usuários, em particular:*

- a) democratização do acesso à informação promovendo as inclusões digital e social;*
- b) novos serviços e aplicações de telecomunicações, integrando sinais digitais de diversas naturezas (além de áudio e vídeo), principalmente aqueles baseados em interatividade;*
- c) possibilidade da exploradora de serviço de radiodifusão de sons e imagens ofertar conteúdo de programação com diversos sinais simultâneos de imagem e de áudio, cuja seleção caberá a cada usuário;*
- d) melhor qualidade de vídeo e de áudio.*

*(...)*

*11. O sistema de televisão digital a ser adotado no Brasil deverá:*

- a) proporcionar interatividade e o conseqüente desenvolvimento de novas aplicações que ofereçam entretenimento à população, promovam a educação, a cultura e o pleno exercício da cidadania;*
- b) possuir atributos básicos de baixo custo e de robustez na recepção, de modo a atender às reais condições da grande maioria da população, garantindo assim que mesmo aqueles que hoje dispõem de um aparelho modesto, com condições precárias de recepção, não sejam privados desta importante forma de entretenimento e difusão cultural;*
- c) ser flexível o bastante para que as emissoras possam escolher esquemas de programação e modelos de negócio de acordo com a conveniência de cada uma, especialmente quanto à regionalização, inclusive favorecendo adaptações e evoluções ao longo do tempo; e*

*(...)*

*12. O desenvolvimento do SBTVD também estimula a tecnologia e a indústria nacionais, resultando:*

- a) na formação de novas gerações de pesquisadores brasileiros;*
- b) na capacitação da indústria instalada no país;*
- c) na definição do modelo de exploração do serviço e suas conseqüências regulatórias; e*
- d) no estímulo ao nosso comércio exterior e à geração de saldos comerciais.*

*(...)*

*14. A implantação do SBTVD ampliará significativamente o número de canais de TV aberta e propiciará o desenvolvimento de novos negócios multimídia, o que certamente contribuirá para o incremento da competição no setor."*

Constata-se, com base no exame destas definições oficiais, que apenas o cenário denominado pelo Documento como "Convergência" inclui o conjunto das características que devem ser asseguradas na TV digital terrestre brasileira.

Além disso, as exigências contidas neste Decreto 4.901 e na sua Exposição de Motivos, reiteram, nos seus aspectos essenciais, as principais especificações estabelecidas na Exposição de Motivos 1.247, de 6 de setembro de 2002, apresentada

pelo então ministro Juarez Quadros, das Comunicações, sendo aprovada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, em 11 de setembro do mesmo ano.

Tais exigências para a futura TV digital terrestre estavam especialmente contidas no item 3.2 do documento "Política para adoção de tecnologia digital no serviço de radiodifusão de sons e imagens no Brasil", anexado à Exposição de Motivos:

*"3.2 - Aplicações a serem oferecidas*

*O modelo de implantação de TV digital terrestre deve oferecer flexibilidade de forma a permitir que as emissoras de TV possam fazer opção por um determinado conjunto de aplicações de modo a customizar o serviço às regiões que atenderão, podendo modificá-lo ao longo do tempo. O modelo deverá contemplar o melhor desempenho técnico em cada uma de suas aplicações e atender as contrapartidas mencionadas no item 3.3. As aplicações de TV digital terrestre a serem oferecidas são as seguintes:*

*I - transmissão de SDTV simples;*

*II - transmissão de SDTV com múltipla programação;*

*III - transmissão de HDTV;*

*IV - recepção móvel;*

*V - recepção portátil;*

*VI - multimídia; e*

*VII - interatividade."*

Observa-se, assim, que as exigências atualmente estabelecidas ultrapassam a abordagem específica de uma única gestão governamental e constituem, a despeito de diferenças e divergências que podem ser encontradas em outros aspectos da questão, a expressão do grande acúmulo produzido pelo debate da TV Digital, desde o final da década passada.

Portanto, trata-se de um retrocesso a reivindicação ou a aceitação de que a TV digital terrestre brasileira apresente menos características do que: alta definição, múltipla programação, recepção móvel, recepção portátil, interatividade, multisserviços e robustez nos sinais. Do mesmo modo, a unilateralização ou primazia de alguma destas características conflitaria frontalmente com o interesse público.

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. Trata-se, deste modo, da opção que melhor aproveita a ampla gama de possibilidades técnicas, econômicas e culturais que pode ser atribuída à futura TV digital brasileira, para torná-la atualizada em relação aos parâmetros internacionais e melhor qualificá-la para o atendimento do interesse público.

Temos objeções e questionamentos significativos em relação à concepção metodológica que embasa a formulação dos cenários apresentados no Documento, o

que está registrado no detalhamento da avaliação que mais adiante é apresentado. Tais considerações, entretanto, assumem caráter secundário, face à constatação de que apenas o que foi denominado como cenário "Convergência" encontra-se em consonância com as exigências até agora estabelecidas pelo Poder Público para a TV digital terrestre no Brasil, sendo esta a opção que melhor representa o interesse público.

## 2.2. Necessidade de maior consistência na conceituação básica

O Documento apresenta sérios problemas na consistência de diversas das suas definições conceituais que se expressam, principalmente, no seu Item 1 ("Introdução"), mas se refletem por toda a sua formulação.

Estas deficiências começam com os conceitos-chave de "Modelo de Serviço" e "Modelo de Negócios", cujas formulações imprecisas embasam e se relacionam com diversos outros conceitos como "Modelo de Exploração", "Modelo de Implantação", "Cenários Exploratórios", "Cenários Normativos" e "Sistemas Tecnológicos", que se apresentam igualmente problemáticos, em si e no seu encadeamento lógico.

Tais observações serão melhor especificadas no detalhamento da avaliação do Documento, última parte desta análise.

Com o sentido de contribuir para um melhor esclarecimento dos principais conceitos, apresentamos as quatro formulações alternativas que seguem:

**Modelo de serviços:** definição sobre o conjunto de "meios, recursos e sistemas tecnológicos", e sua correspondente "funcionalidade", bem como os "procedimentos" que habilitam o provimento das facilidades e sistemas de distribuição de conteúdo, desenvolvidos para atender ao público da TV digital terrestre.

**Modelo de negócios:** definição sobre a sustentabilidade dos serviços que são submetidos à exploração comercial, prestados por empresas e instituições privadas e públicas com fins lucrativos, visando a remuneração dos investimentos, ou sem fins lucrativos, com o propósito de financiar suas atividades.

**Modelo de financiamento não-comercial:** definição sobre a sustentabilidade dos serviços que não submetidos à exploração comercial, prestados por empresas e instituições estatais, públicas ou privadas.

**Modelo de implantação:** Definição sobre as políticas públicas – com base em legislação e regulamentação existente ou a desenvolver – que orienta, no "Modelo de Referência", o processo de instalação dos meios, recursos e sistemas tecnológicos do SBTVD, em bases planejadas, de modo a se obter viabilidade técnica e econômica e a se maximizar os benefícios sociais.

Em função dos problemas conceituais constatados, registramos a falta de clareza, inclusive, das definições sobre as etapas seguintes do trabalho de desenvolvimento do SBTVD, posterior à elaboração do documento "Cadeia de Valor", o que precisa ser esclarecido.

### 2.3. Necessidade de afirmação de perspectivas estratégicas

Destaca-se no Documento uma série de inconsistências conceituais e de definição política em relação a aspectos estratégicos na formulação do SBTVD que, se não forem resolvidos, terão conseqüências danosas ao seu desenvolvimento e à sua implementação. Entre estas ressaltamos as seguintes:

- Constata-se uma abordagem tímida e insuficiente das reais oportunidades que a digitalização da televisão abre para a indústria eletro-eletrônica e de componentes, em especial para capacitar o País para a produção de semicondutores, que se mostra essencial para o desenvolvimento e a produção dos mais diversos equipamentos e produtos industrializados. Na atualidade, a produção no Brasil de semicondutores é condição crítica para o desenvolvimento da economia, como foram o petróleo e o aço, a partir do início do século passado. A demanda por equipamentos e produtos eletrônicos de consumo de massa relacionados com a digitalização da televisão é uma janela de oportunidade, provavelmente única, que não pode ser desperdiçada.
- Reitera-se a observação dos prejuízos resultantes da abordagem unilateralizada da digitalização que até agora marca a elaboração do SBTVD, restrito à TV digital terrestre (TV aberta), com a sua desvinculação do desenvolvimento da digitalização das diversas modalidades de TV por assinatura, em um mercado no qual se verifica crescente integração tecnológica e econômica. Persiste uma resistência que tem impedido que a digitalização da televisão – e mesmo da radiodifusão como um todo, incluindo a radiodifusão sonora – seja tratada em seu conjunto, englobando as diversas modalidades, e criando-se condições para o planejamento das políticas públicas que tratassem no seu todo, o amplo e diversificado mercado que constituem. É incompreensível a falta de iniciativa para a formulação de uma política pública abrangente, voltada para a potencialização das melhores oportunidades de geração de sustentabilidade e racionalidade econômica, com a estruturação de um verdadeiro Sistema Brasileiro de Televisão, inclusive no estabelecimento das relações e eventual competição entre as diversas modalidades. A necessidade do desenvolvimento de tal Sistema também se mostra base essencial para a geração de estímulos à produção industrial, especialmente de semicondutores) e para a viabilização dos serviços mais adequados ao interesse público. Devido às limitações aqui apontadas, na abordagem desenvolvida pelo Documento – e, até agora, nas posições oficiais apresentadas no ambiente de desenvolvimento do SBTVD – estão sendo negligenciadas oportunidades para proporcionar à sociedade acesso a conteúdo diversificado, interatividade e

facilidades de banda larga, algumas das quais poderiam ser viabilizadas em condições mais rápidas, econômicas e favoráveis do que aquelas que serão possibilitadas pela TV digital terrestre (TV aberta).

- Percebe-se que o Documento, sobretudo na caracterização das possibilidades futuras da cadeia de valor, é conservador e inconsistente em relação à necessidade de incremento da produção de conteúdo audiovisual e digital nacional. Trata-se de um importante fator de afirmação da cultura brasileira e da soberania e da autonomia estratégica do país. Também é fator de estímulo ao crescimento do mercado interno, ao acesso da população a conteúdos diversificados e à ampliação e qualificação da competitividade do Brasil no mercado internacional.
- Ressente-se o Documento da falta de clareza em relação à configuração da indústria e dos produtos de *software*, tanto na cadeia de valor presente, como na futura.
- Verifica-se a concentração do Documento na realidade atual das operações privado-comerciais com fins lucrativos, deixando sem abordagem adequada as operações das emissoras estatais, educativas e públicas, além de outras sem fins lucrativos, que se mostram essenciais à prestação de serviços que proporcionem à sociedade conteúdos correspondentes à totalidade das exigências estabelecidas constitucionalmente. Isto implica em uma insuficiente abordagem do papel da radiodifusão pública e estatal, apesar do destaque atribuído aos órgãos estatais e públicos no financiamento e desenvolvimento de serviços relacionados com a interatividade.

#### 2.4. Outras lacunas e problemas na apresentação da Cadeia de Valor

Finalmente, constatamos inconsistências e incongruências em relação a outras definições conceituais e metodológicas, além das já apontadas, que debilitam o documento e, especialmente, empobrecem ou inviabilizam a caracterização das cadeias de valor presente e futura.

Entre estas, apontamos as seguintes:

- Foi esvaziado, no contexto das cadeias de valor presente e futura apresentadas, o papel dos cidadãos, definidos pelo Documento simplesmente como "usuários". Quem apenas usa, não protagoniza. Uma contradição severa diante dos propósitos de afirmação da cidadania e das possibilidades técnicas da interatividade. Resulta destas incongruências uma inadequada compreensão do papel dos cidadãos, tanto como fonte de valor na constituição das audiências de televisão, assim como agente ativo no processo comunicacional e na estruturação e regulação do SBTVD.
- Também é esvaziado e incompreendido o papel do Estado, que surge no Documento, em diversas oportunidades, ao que tudo indica, com a utilização da



designação genérica de "Governo", cuja incidência sobre o SBTVD limita-se ao fornecimento de "subsídios". Deixa-se assim de caracterizar os papéis decisivos do Congresso Nacional e do Poder Executivo como estabelecadores das bases da regulação do SBTVD. Sem uma adequada percepção do papel destes agentes, o Documento parece sugerir que o desenvolvimento do SBTVD será movido e fundamentado exclusivamente pelas decisões e pela dinâmica do setor privado. Uma leitura mais estrita da percepção contida no Documento e uma interpretação mais "ao pé da letra" das ações prospectadas por este, permitem sugerir uma pretensão de usurpação das funções dos poderes Legislativo e até mesmo do Executivo. Com este enfoque, o estudo também parece se alinhar às perspectivas de que a estruturação do sistema de televisão no Brasil continue a se dar, como vem ocorrendo desde a década de 50, quando do seu surgimento, muito mais "de fato" do que "de direito".

- O Documento parece não considerar que as atuais e as futuras definições legais e regulamentares podem condicionar, em larga medida, os processos técnicos e as relações econômicas, em consonância ou em contradição com o interesse público, no sistema de radiodifusão brasileiro. O atual sistema foi "naturalizado" como se fosse inerente às relações sociais e econômicas que o estabeleceram. É imprescindível perceber-se que o mercado de radiodifusão de sons e imagens não "é", tal como foi definido, mas "está" assim, porque assim o determinam ou possibilitam as definições legais e regulamentares. Historicamente este sistema foi constituído, com forte influência política do setor privado, incidindo principalmente sobre o Governo Federal.
- O próprio Documento admite que realizou entrevistas em condições, quantitativas e qualitativas, que reputamos como limitadas, concentrando-se em determinados agentes do sistema privado-comercial, deixando de lado outros que poderiam apontar possibilidades de desbloqueio e maior desenvolvimento do mercado e de alternativas que poderiam resultar em inovadoras possibilidades privadas, públicas e estatais em um futuro sistema.
- O Documento afirma – em algumas oportunidades categoricamente e em outras de forma relativizada – que a digitalização não favorecerá a entrada de novas emissoras. Em diferentes momentos do texto, tanto a "monoprogramação", como a "multiprogramação", são invocadas para, supostamente, dificultar o ingresso de novos competidores no mercado e novos protagonistas na disponibilização de conteúdo diversificado ao público. Tais afirmações errôneas se chocam, frontalmente, com a realidade de que a digitalização multiplicará a disponibilidade técnica de frequências, ao ocupar simultaneamente as bandas VHF e UHF.
- Os conceitos de "emissora" e de "programadora" são empregados de forma a se confundirem, na maior parte do Documento. Isto não o impede, porém, de lançar, sem maiores considerações e fundamentação, um conceito até agora inexistente de

"programadora", que corresponde a uma espécie de "emissora de segunda categoria" ou uma "subconcessão de emissora de televisão", que terá direitos e prerrogativas inferiores aos desfrutados pelas atuais emissoras. É com base neste conceito que o Documento, de forma quase velada, admite novas "programadoras", mas não novas "emissoras".

- A demanda por conteúdo de programação é tratada pelo Documento como se surgisse apenas entre as emissoras e não como algo que também provém do público. Isto é, a demanda por conteúdo é pensada pelo Documento apenas pela ótica das emissoras e não da sociedade.
- O Documento hesita em assumir abertamente o entendimento, que constitui ao longo do texto, de que o canal de retorno só será viabilizado, técnica e economicamente, nas condições "Intermitente" e "Permanente", através de serviços prestados pelas operadoras de telecomunicações.
- O Documento também hesita em apresentar, sem maiores considerações e fundamentação, a polêmica proposição – que acaba fazendo – de atribuir-se às operadoras de telecomunicações, em sua maioria estrangeiras, o direito de prestar serviço de televisão (comunicação social) apesar destas, atualmente, serem sujeitas a impedimentos e severas limitações constitucionais e legais.
- É delegada pelo Documento ao Estado – especialmente ao Poder Executivo, nas suas instâncias Federal, Estadual e Municipal – uma responsabilidade, no desenvolvimento e implementação de serviços relacionados com a interatividade, que excede em muito à atribuída ao setor privado.
- É necessária uma ampla e profunda revisão do Documento, com o preenchimento de lacunas e problemas deixados por informações com séries históricas defasadas, dados e estimativas inexistentes ou constituídas de forma superficial ou apressada, bem como formulações excessivamente adjetivadas. Ressalta-se, especialmente, a falta de dados sobre o funcionamento das redes privadas de televisão e das relações que as emissoras que as integram mantêm entre si, assim como são ignorados dados sobre o financiamento e as operações das emissoras estatais, educativas e públicas.

## 2.5. Conclusões

A avaliação do Documento "Cadeia de Valor" indica a necessidade de:

- a) maior esclarecimento, pelo Comitê de Desenvolvimento e pelo Comitê Gestor, sobre as diversas etapas de desenvolvimento do SBTVD;
- b) formulações mais consistentes na base conceitual do Documento;

c) maior atenção a aspectos estratégicos do desenvolvimento do SBTVD, principalmente nas possibilidades que podem ser criadas na futura cadeia de valor, tais como:

- i) a busca do maior aproveitamento da demanda por equipamentos e produtos eletrônicos de consumo de massa, relacionados com a televisão digital, para potencializar no país o desenvolvimento da indústria, em especial a produção de semicondutores;
- ii) o reconhecimento das relações entre o desenvolvimento da TV digital terrestre (TV aberta), da radiodifusão sonora e das diversas modalidades de TV por assinatura (TV a cabo, DTH e MMDS), bem como a necessidade de orientar todos estes serviços por uma Política Pública em comum;
- iii) a necessidade de incremento da produção de conteúdo audiovisual e digital brasileiro, voltado para os mercados interno e externo;
- iv) a necessidade de uma mais clara e adequada caracterização da configuração da indústria e dos produtos de *software*;
- v) a necessidade de promoção do equilíbrio e da complementaridade entre os sistemas estatal, público e privado de televisão, e o reconhecimento do papel social de cada um destes;

d) a correção dos limites conceituais e metodológicos contidos no documento, entre os quais destacam-se a necessidade de:

- i) valorização do papel dos cidadãos como fonte de valor na constituição das audiências e como agente ativo no processo comunicacional e na estruturação e regulação do SBTVD;
- ii) reconhecimento adequado do efetivo papel do Estado – em particular dos Poderes Legislativo e Executivo – como fonte democrática e legítima da base legal e regulamentar do futuro SBTVD;
- iii) compreensão de que são as definições legais e regulamentares, e não a tecnologia e nem interesses particulares, que devem estabelecer a configuração do futuro SBTVD, devendo estas serem fundadas em processos legítimos e democráticos;
- iv) consideração de outras alternativas para o SBTVD, além daquelas que foram enunciadas por um número quantitativo e qualitativo restrito de entrevistas de que se valeu o Documento.
- v) correção da afirmação errônea de que a digitalização não favorecerá a entrada de novas emissoras, escondendo a realidade técnica da multiplicação dos canais que esta possibilitará;

- vi) superação da confusão estabelecida entre os conceitos de "emissora" e de "programadora" e reavaliação do inaceitável conceito de "programadora", lançado pelo Documento, que surge como uma espécie de "emissora de segunda categoria" ou uma "subconcessão de emissora de televisão";
- vii) análise da demanda por conteúdo de programação como algo proveniente do público e não apenas das emissoras;
- viii) adoção de um posicionamento mais claro na sustentação do entendimento de que o canal de retorno só será viabilizado, técnica e economicamente, nas condições "Intermitente" e "Permanente", através de serviços prestados pelas operadoras de telecomunicações;
- ix) fundamentação também mais clara da polêmica proposta, feita no Documento, de atribuir-se às operadoras de telecomunicações, o direito de prestar serviço de televisão (comunicação social);
- x) distribuição melhor, entre o Estado e o setor privado, das responsabilidades inerentes ao desenvolvimento e implementação dos serviços relacionados com a interatividade;
- xi) produção de uma ampla e profunda revisão no Documento, de modo a se complementar as informações necessárias, a se superar as limitações e adjetivações apontadas e, principalmente, a se suprir a falta de dados sobre o funcionamento das redes privadas de televisão, assim como sobre o financiamento e as operações das emissoras estatais, educativas e públicas, se necessário com o recurso à autoridade do Ministério das Comunicações.

Na apresentação de tais considerações gerais – e no detalhamento da avaliação do Documento, que apresentaremos a seguir – reiteramos, enfaticamente, que não temos outra pretensão senão a de contribuir para o aperfeiçoamento do documento "Cadeia de Valor", procurando colaborar para que sejam feitas as melhores escolhas pelo País no desenvolvimento do grande esforço nacional que representa o Sistema Brasileiro de TV Digital (SBTVD), em desenvolvimento pelo Ministério das Comunicações.

Brasília, 3 de maio de 2005

Alexandre Kieling e Gabriel Priolli (**Associação Brasileira de Televisão Universitária – ABTU**)

Daniel Herz e Maria José Braga (**Federação Nacional dos Jornalistas – FENAJ**)

Celso Schröder e Márcio Leal (**Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação – FNDC**)

### 3. DETALHAMENTO DA AVALIAÇÃO DO DOCUMENTO

Nas páginas a seguir consta o detalhamento da avaliação desenvolvida sobre o Documento "Cadeia de Valor" elaborado pelo Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPqD) – na sua versão PD.30.12.36A. 0002A/RT-02-AB, elaborado no contexto dos debates sobre o "Modelo de Referência", que servirá como base para a implementação do Sistema Brasileiro de TV Digital (SBTVD), em desenvolvimento pelo Ministério das Comunicações.

As avaliações específicas e tópicas de todos os pontos deste Documento que receberam comentários encontram-se sintetizadas na primeira parte (Item 2, "Considerações Gerais") deste trabalho.

#### **Página 7, parágrafo 1º**

O uso da expressão "mercado" estreita o sentido que este parágrafo deveria ter. O termo mais apropriado seria "sistema".

Além disso, o trabalho de "mapeamento da cadeia de valor" não deveria reduzir-se à "caracterização" do "fluxo" e da "distribuição de receitas ao longo de todo o processo produtivo" em consideração. O mesmo deveria apontar o conjunto das condições de sustentabilidade de todos os serviços e operações de natureza comercial e não-comercial e com e sem fins lucrativos, isto é, do conjunto do "sistema".

Especialmente na caracterização da futura cadeia de valor, deveriam ser indicadas as fontes de recursos para a transição do sistema analógico para o digital. Para tanto, este trabalho não deveria restringir os atores atuantes neste processo, como o fez, e também enfrentar a lógica dos condicionamentos verificados no atual sistema.

Ainda neste parágrafo a expressão "análise do Projeto" está mal empregada. O documento está aqui tratando de uma etapa de desenvolvimento do Projeto do SBTVD. O que se está fazendo é a "análise de algo" para o desenvolvimento deste Projeto. No caso, este "algo" que está sendo submetido à análise é o mercado de TV aberta no Brasil, visando a identificação de elementos para a formulação de sua "cadeia de valor", de acordo com uma determinada metodologia de trabalho.

#### **Página 7, Lista de Tópicos após Parágrafo 3º**

Mesmo tratando-se de uma síntese, registra-se que as limitações da mesma antecipam, provavelmente de forma involuntária, diversos dos problemas que são encontrados ao longo do trabalho:

- a inadequada e imprecisa distinção entre "emissoras" e "programadoras";
- a diluição dos segmentos que produzem conteúdo audiovisual na cadeia de valor presente – e a falta de alternativas para induzir um incremento significativo e sustentável na cadeia futura;
- a concentração do foco na fabricação de equipamentos de transmissão, pelo segmento da indústria, e a colocação em segundo plano do que seria o

elemento central do incremento da produção industrial, que é o de produtos eletrônicos de consumo de massa;

- o limitado desenvolvimento, pelo Documento, da análise do papel estratégico da produção de *software*.

### **Página 9 e Figura 1**

Não há uma correspondência adequada entre o fluxograma apresentado na Figura 1 e a descrição que consta do texto. O que se encontra na Figura 1 é mais amplo do que aquilo que está referido no texto, também sendo mais correspondente ao que surge ao longo do trabalho. Apesar disso, não estão no fluxograma alguns elementos contidos no texto. A formulação dos dois precisa ser melhorada.

### **Páginas 45-62, Item 4**

O documento “Cadeia de Valor” parte de uma análise do mercado nacional (Item 2), confronta este com as “expectativas” dos agentes envolvidos (Item 3) para, a seguir, traçar “Cenários”, através dos quais pretende analisar o que supõe serem as opções que dispõe o país (Item 4). Por fim, conclui em uma análise da “Nova Cadeia de Valor” (Item 5).

O método seguido pelo texto tenta mostrar-se atualizado e dotado de um refinamento metodológico inovador mas, em seus aspectos essenciais, reproduz os elementos essenciais que vem sendo utilizados pela Escola Superior de Guerra (ESG) há décadas. Lá, também parte-se de um diagnóstico (avaliação) que fundamentará a elaboração dos cenários. Melhor teria sido se o método proposto pela ESG tivesse sido utilizado com rigor, evitando os problemas formais e de conteúdo em que incorreu o simulacro de planejamento estratégico apresentado. No Documento, as debilidades decorrentes da aplicação da metodologia adotada parecem associar-se às maiores deficiências que este apresenta, se comparados com os três principais elementos contidos na abordagem da ESG: Análise da Situação, Avaliação da Capacidade Nacional e os Cenários. Por isso, para completar este cotejamento de referências, mesmo em caráter sumário, vamos aqui inventariar estes elementos.

#### ***Análise da Situação***

No método da ESG a “Análise da Situação” envolve três focos de análise: A Situação Nacional”, a “Situação Internacional” e os “Planos Nacionais”.

Na “Situação Internacional” examinam-se eventuais parceiros (ou rivais) da realização do plano proposto. Em que pese ter o governo brasileiro contatos com a Europa, China, EUA, e Japão, sobre a matéria em pauta, nada disto é mencionado. Tampouco são estimados, na perspectiva externa, os riscos enfrentados no que tange à opção pelo padrão de digitalização. Isto é, as vantagens de uma parceria internacional ou as dificuldades inerentes à adoção de um caminho próprio.

No que diz respeito à “Situação Nacional”, explicitam-se a vontade dos agentes internos. Como já constatamos no Documento, ficaram ausentes da amostra de entrevistados tanto a indústria microeletrônica como a de eletrônicos de consumo de massa (exceto TV). Os semicondutores, insumo básico para qualquer política industrial do segmento – e da produção industrial como um todo – sequer são mencionados no glossário.

Finalmente, temos a análise dos “Planos Nacionais”. São estes que dimensionam o próprio escopo do plano. Ora, temos uma clara definição sobre as bases iniciais do processo da digitalização contidas no Decreto 4.901 e em definições oficiais que o precederam. Todavia, estas definições sequer são mencionadas, como de resto, os rumos ou a performance do governo brasileiro nas áreas onde já se opera com tecnologia digital, inclusive as iniciativas e projetos voltados para a inclusão digital.

### ***Avaliação da Capacidade Nacional***

Como a "Análise de Situação" no Documento ficou comprometida, isto repercute, negativamente sobre a "Avaliação da Capacidade Nacional", que diz respeito, por sua vez, a três dimensões de análise: As "Necessidades Básicas", os "Óbices" e a "Capacidade Nacional".

A avaliação das "Necessidades Básicas", no texto do Documento, fica restrita às demandas por receita e lucro do setor privado que atualmente opera com TV, apesar de que, em inúmeras definições, inclusive as do Decreto 4.901, estar expresso o conceito de que a digitalização é parte de um processo mais amplo, que extrapola o universo da televisão aberta. Esta avaliação deveria incluir, a sustentabilidade, o processo econômico e a definição das cadeias produtivas no setor.

No que se refere aos "Óbices", como não é feito um balanço dos planos nacionais em curso, nem da situação internacional, eles sequer são mencionados, exceto algumas tendências à maior ou menor lucratividade para alguns atores do atual segmento de TV e da futura TV digital aberta. Incidentemente cita-se, vez por outra, a "balança comercial", mas sem umnexo explicativo mais abrangente, que dê suporte às poucas estimativas asseveradas pelo texto.

Quanto à "Capacidade Nacional", por sua vez, estão ausentes as estimativas sobre as atuais e efetivas capacidades do país. Temos telecomunicações avançadas, produzimos pioneiramente fibras óticas, possuímos capacidade de fazer e lançar satélites, por exemplo. Entretanto; não se estabelece a relação destas conquistas ou capacidades com as opções em torno da digitalização. Isto é impossível de inferir pelo Documento.

### ***A Elaboração de Cenários***

No método da ESG, os dois primeiros passos referidos – a "Análise da Situação" e a "Avaliação da Capacidade Nacional" – culminam na construção de "Cenários".

No Documento, no entanto, os "Cenários" não deixam de ser formulados como tentativas de aproximação da realidade, feitas com base no acervo acumulado – nos dois primeiros passos, segundo a metodologia da ESG. Os cenários surgem no Documento como "opções", o que deturpa a possibilidade de construção dos mesmos.

Os "Cenários", para serem entendidos como tal, devem ser formulados sobre uma mesma realidade, que é enfocada de três possibilidades, segundo o método da ESG e diversos outros: uma positiva (cenário alfa), uma negativa (cenário delta), e uma intermediária (cenário beta). Esta última (beta), pretende ser uma aproximação mais provável da realidade, surgindo do confronto entre a perspectiva otimista (alfa) e a pessimista (delta), com o ajuste das intercorrências em um campo intermediário.

É por isso os cenários podem tornar-se subsídio relevante, pois tratam da materialização do esforço prospectivo, como base de acúmulo para a tomada de decisões em torno dos ajustes e do contorno dos óbices, tendo em vista minimizar os custos e maximizar os ganhos para o projeto nacional.

Da forma como estão constituídos no Documento, os "Cenários" tratam de frações da realidade ou, ainda, aparecem como uma progressão linear, em uma linha de tempo, sobre os impactos que a digitalização, com a incorporação crescente de características e funcionalidades tecnológicas, terá sobre a receita dos atuais atores do setor de televisão.

Nem mesmo é explicitamente mencionado no Documento que os riscos contidos no "Cenário Convergência" – único que contempla as bases do plano nacional já esboçado, segundo o expresso pelo Decreto 4.901 – estão já presentes nos "Cenários" "Incremental" e "Diferenciação". Por este e por outros meios se induz o empresariado e a sociedade ao erro de julgar que os cenários são uma questão de mera escolha. Está omitido no Documento que os riscos do "Cenário Convergência" estão presentes também nos dois primeiro sem, entretanto, as vantagens deste terceiro para o incremento da competitividade das empresas e sem os benefícios do mesmo para a sociedade.

Cabe lembrar que o próprio setor privado, por sua própria natureza, é extremamente competitivo. Trata-se de uma fantasia considerar que poderemos instalar "por etapas" a digitalização para, assim, minimizar seus custos. Aquela empresa que vislumbrar vantagens ou a necessidade de "queimar etapas", por exemplo, tomará a dianteira "de fato", ou entrará na Justiça, caso haja óbice legal. Disto todos sabemos. Por isso, não há sentido em se adotar gradualismos na assimilação da tecnologia disponível. É preciso que nos debruçemos sobre os contornos reais (e inevitáveis) do conjunto do processo de digitalização.

O que poderemos (e devemos fazer) é prospectar a realidade, aferindo os impactos da mudança, traçando políticas públicas abrangentes, e de longo prazo, para atenuá-los. Esta seria uma aplicação mais adequada do planejamento estratégico, o que não está sendo feito no Documento examinado. Em síntese, o que precisamos, para orientar as decisões que devem ser tomadas, é saber, em relação à opção definida no Documento como "Cenário Convergência", o que podemos esperar de melhor (alfa), de pior (delta), e qual o seu desdobramento mais provável (cenário beta).

### **Página 7, parágrafo 8º**

Ao contrário do que o Documento afirma no item (i), um adequado dimensionamento do "mercado desse setor" não chegou a ser alcançado, como veremos mais adiante.

### **Página 9, Parágrafo 3º e Página 10, Parágrafo 1º**

A idéia de que "os modelos de exploração e implantação constituem os cenários normativos" não favorece o esclarecimento destes dois conceitos de modelo e, inclusive, obscurece a própria noção de "cenários normativos". O texto precisa ser revisto e melhorado.

### **Página 9, Nota de Rodapé 5º**

Nesta nota de rodapé número 5, apresenta-se uma noção obviamente esvaziada de "cenários normativos", deixando-se de incluir nesta as definições legais e regulatórias o que, se não existisse, constituiria mera liberalidade em relação aos fatos do mercado e dos sistemas de comunicação, ou pior, arbitrariedade do Poder Executivo. Não cremos que esta seja a compreensão do Documento, mas isto precisa ser esclarecido.



## **Página 9, Figura 1**

Na Figura 1 o "modelo de serviços", o "modelo de negócios" e os "sistemas tecnológicos" constam como elementos subsidiários das alternativas de modelos de "exploração" e de "implantação", sequer interagindo com os referenciais da "cadeia de valor" e da "análise de riscos".

O "modelo de serviços", no Documento, aparece como um desdobramento apressado do "modelo de negócios", sendo ambos esvaziados de conteúdo.

Em nossa avaliação, o "modelo de serviços" e o "modelo de negócios" deveriam constituir a base das referências conceituais que foram objeto de opção pela sociedade e pelo Estado. O primeiro, como expressão das finalidades sociais atribuídas às possibilidades tecnológicas abertas pela TV digital. O segundo, como referencial básico para identificar e orientar os serviços que são submetidos à exploração comercial.

Neste quadro, identificamos a necessidade de introdução de um novo conceito que, provisoriamente denominamos como "modelo de financiamento não-comercial"<sup>2</sup> destinado a complementar o "modelo de negócios", dando conta dos serviços prestados em caráter não comercial.

A partir destes conceitos de modelos que estabelecem as finalidades sociais e a amplitude dos serviços (Modelo de Serviços), e fixam as bases para as operações comerciais (Modelo de Negócios) e não-comerciais (Modelo de Financiamento Não-Comercial), entendemos que decorre o conceito de Modelo de Implantação.

Dado que as definições sobre "exploração" já deveriam estar contidas nos modelos de serviço e no modelo de negócios, mais especificamente neste último. Não parece cabível, portanto, um conceito de "modelo de exploração", que surge, na Figura 1 do Documento, como o elemento chave da lógica conceitual apresentada (juntamente com o de "modelo de implantação").

As finalidades sociais do SBTVD deverão estar explicitadas e contidas, portanto, no "modelo de serviço" e sua base de viabilização no "modelo de negócios".

O "modelo de implantação" é decorrente, por um lado, das finalidades sociais previstas no "modelo de serviço" e das suas condições de viabilização, incluídas no "modelo de negócios" e no proposto "modelo de financiamento não-comercial".

Não vemos lugar, neste contexto, por isso, para um conceito de "modelo de exploração"<sup>3</sup>.

A ênfase no conceito de "modelo de negócios" e na noção de "exploração" dos serviços, têm marcado a posição dos representantes do setor privado e radiodifusão,

---

<sup>2</sup> Os conceitos apresentados neste item receberam uma proposta de formulação alternativa que consta do Item 2 ("Considerações gerais") desta avaliação do Documento Cadeia de Valor.

<sup>3</sup> Mantê-lo seria atribuir status de realidade ao conceito de "exploração" que, especialmente as emissoras de televisão, vêm propalando desde a década de 70 – já nas primeiras versões de alternativas de texto para o anteprojeto do Código Brasileiro de Telecomunicações, com o sentido de ressaltar a primazia da utilização comercial das emissoras, em detrimento de qualquer definição objetiva das finalidades sociais da radiodifusão. Progressivamente, no discurso oficial, o conceito de "execução dos serviços" foi sendo substituído pelo de "exploração dos serviços". Esta capitulação conceitual chegou a ocorrer nas primeiras formulações do SBTVD, quando o conceito de "exploração dos serviços" foi ampla e acriticamente utilizado. Posteriormente esta linha de formulação foi retificada.

em função do infundado temor de que a dimensão "comercial" da radiodifusão seja prejudicada no atual e no futuro sistema de televisão.

Trata-se de uma legítima preocupação corporativa com os interesses do segmento, mas im procedente no atual debate em função do reconhecimento da importância das operações comerciais como uma das bases estruturantes do sistema. O que é impositivo, entretanto, é a necessidade de harmonização das operações privado-comerciais com o interesse público e a observância da complementaridade, como rege a Constituição, entre os sistemas privado, estatal e público.

### **Página 8, Notas de Rodapé 3 e 4**

Nesta Nota de Rodapé número 3, o conceito de "modelo de serviços" é definido de forma tautológica, como sendo o "leque de serviços" disponibilizado pelo "Sistema de TV Digital Terrestre". Esclarece-se que este envolve "o conjunto de meios, recursos (entre eles, os sistemas tecnológicos), funcionalidade e procedimentos que habilitam o provimento de tais serviços".

Na Nota de Rodapé número 4, o conceito de "modelo de negócios" é apresentado de forma que se confunde com o conceito de "modelo de serviço". Nesta nota, "modelo de negócios" é definido como o "conjunto de serviços, aplicações e benefícios", incluindo também as "formas de remuneração dos agentes envolvidos".

Com estas definições superficiais e inconsistentes, esvazia-se sobretudo o conceito de "modelo de serviços", não contemplando sequer as formulações iniciais do SBTVD, o que, inclusive, têm sido insistentemente reivindicado pelas entidades que representamos.

Observa-se que o conceito de "modelo de serviços" foi inserido de forma açodada e formalista, não sendo, objetivamente, desenvolvido conceitualmente no contexto do Documento.

Em nosso entendimento, trata-se de um conceito chave, devendo ser expressão das finalidades sociais que devem presidir o conjunto do desenvolvimento do SBTVD.

### **Página 11, Parágrafo 3º**

Ao contrário do que relatório afirma, o mesmo não conseguiu tratar de forma adequada as relações entre os elementos da "cadeia atual da TV Terrestre" e os "elementos" da cadeia de valor de "outras formas de distribuição" (TV a cabo<sup>4</sup>, DTH e MMDS).

Estas relações deveriam ser identificadas, em primeiro lugar, para se assegurar a viabilidade e o melhor desenvolvimento da digitalização da TV digital terrestre, mas também considerando a consistência do sistema de comunicação social eletrônica do país como um todo. Isto é, a TV digital terrestre será implantada em um mercado no qual a TV a cabo, o DTH e o MMDS estarão digitalizados em larga escala, senão integralmente, como decorrência de um processo que não foi orientado por políticas públicas e que condicionará, em diversos aspectos, o mercado e o ambiente social no

<sup>4</sup> O Documento se refere a "formas de distribuição como redes de cabo (CATV)". Ora, CATV, sigla de *Community Antenna Television*, diz respeito a antenas coletivas de televisão (típicas de redes fechadas, por exemplo, encontradas em áreas de condomínios de edifícios). Pretendendo referir o serviço de TV a Cabo, regulamentado pela Lei 8.977, o CPqD o faz indicando errônea e imprecisamente a "formas de distribuição como redes de cabo (CATV)".

qual está se introduzindo esta nova TV aberta. Apesar da importância destas relações da TV digital terrestre com a TV por assinatura e apesar de apregoar que "eventuais relações" entre estas modalidades de serviço "são consideradas ao longo do relatório", isto não acontece.

### **Página 12, Parágrafos 2º e 3º**

É uma simplificação do Documento a observação de que "organização da grade de programação" ocorre em "dois momentos da cadeia de valor", com "maior importância no primeiro momento" (que é desenvolvido pelas emissoras "cabeças de rede"). Na verdade, na cadeia de valor da TV brasileira, o "conjunto da grade de programação" é desenvolvido nacionalmente, quase que exclusivamente, pelas redes de TV. Este fenômeno deve ser melhor examinado

A flexibilidade na composição das programações, sugerida pelo relatório só vem a ocorrer entre as emissoras do chamado sistema público. No sistema comercial, é praticamente inexistente.

Em decorrência da situação constatada nos comentários ao parágrafo anterior, a "flexibilidade da programação", que a tornaria "mais atrativa para a fruição do usuário", como refere o Documento, trata-se de algo que praticamente inexiste no sistema comercial brasileiro de TV aberta.

### **Páginas 11 e 12**

Não está adequadamente caracterizado que na organização da programação comercial está havendo, simultaneamente, geração de valor para os usuários e para o mercado publicitário, entendido aqui como as agências e as empresas e instituições privadas e estatais em função das quais estas atuam.

A geração de valor com a programação, portanto, não se dá apenas para os usuários, mas também para os agentes de mercado que percebem valor, neste processo, nos aspectos quantitativos e qualitativos do público que é atraído por esta programação.

Esta geração de valor, simultaneamente para os agentes de mercado e para o público é, inclusive, sistematicamente perseguida pelas emissoras<sup>5</sup>.

Na organização da programação não-comercial, em caráter de exceção em relação ao conjunto do sistema de televisão, a geração de valor pode se dar, exclusivamente, para os segmentos sociais aos quais a programação é dirigida, o que, muitas vezes, intencionalmente, não envolve audiência expressiva (ou massiva). Nestes casos a geração de valor é integralmente concebida em função do público.

A programação comercial, entretanto, apresenta uma funcionalidade em relação à economia e implica em um planejamento que envolve a referida dupla geração de valor, que ocorre tanto para o público como para os agentes econômicos envolvidos.

Longe de ser desprezada ou evitada, esta funcionalidade da televisão junto à economia precisa ser preservada em seu aspecto essencial: o de complementar o ciclo

---

<sup>5</sup> Trata-se de algo que deve ser equilibrado, em alguma medida, não só pelo interesse e pelo bom senso das emissoras, mas também por políticas públicas destinadas a assegurar o interesse público, no conjunto do processo de radiodifusão.

econômico com os componentes da comunicação social necessários ao agregado de comunicação mobilizado para o desenvolvimento da atuação comercial das empresas.

Trata-se de criar condições para que esta funcionalidade se desenvolva em harmonia com a afirmação do interesse público, como parte importante da função social da radiodifusão, em particular da TV aberta.

O Documento parece também idealizar a análise do processo ao restringir-se à geração de valor para os "usuários", pelas emissoras. Assim perde de vista a importante função da geração de valor que ocorre para os demais agentes de mercado que necessitam da publicidade para se posicionar junto ao público.

### **Página 12, Parágrafo 6º**

O parágrafo está confuso. A distribuição de sinais de TV, além da programação distribuída direta e primariamente pelos sistemas irradiantes (antenas) das emissoras, é expandida com a propagação dos sinais por retransmissoras e repetidoras. Esta expansão na distribuição dos sinais pode ser desenvolvida por redes próprias ou por serviços de retransmissão e repetição adquiridos de terceiros ("prestadores de serviços de telecomunicações", como refere o relatório).

Esclarecido isto, é incompreensível o que pretende este parágrafo.

Estas três funções técnicas de telecomunicações (geração do sinal, retransmissão e repetição) são inerentes ao processo de radiodifusão televisiva. Os conceitos de "retransmissora" e de "repetidora" contidos no parágrafo, deste modo, estão incompreensíveis.

### **Página 13, Figura 4**

A Figura 4 não fala em "repetidora", mas mantém o mal desenvolvido conceito de "retransmissora".

### **Página 13, Parágrafo 4º**

O "não" contido na segunda frase deste parágrafo parece estar deslocado.

Novamente o conceito de "repetidora" parece reunir, simultaneamente, as funções de telecomunicações de "repetição", propriamente dita, e a de "retransmissão".

A última frase precisa ser melhor redigida para não gerar confusões., especialmente a confusão entre distribuição, inclusive comercial, de programação audiovisual com o processo técnico de radiodifusão de sinais, tipicamente função de telecomunicação.

### **Página 14, Parágrafos 2º e 3º**

Nos parágrafos 2º e 3º, nos quais o relatório procura caracterizar a fase de "produção de conteúdo", não está adequadamente concebida a atividade de distribuidora de produtos internacionais.

Este tipo de operação comercial não se confunde com o dos produtores e intervém no processo antes da fase de "programação".

É preciso ressaltar as diferenças entre Produtores Independentes e Produtores Associados.

Do mesmo modo, o Documento não reconhece a existência de núcleos e centros de produção, emissoras estatais, educativas e públicas e canais comunitárias, universitários, legislativos e outros que não podem ser definidos como independentes e que são atuantes no sistema e até mesmo no mercado, constituindo, inclusive demanda social reprimida pela disponibilidade de frequências para geração de programação aberta.

#### **Página 14, Parágrafo 6º**

O uso de "repetidoras" na conexão entre as emissoras "cabeças de rede" e as afiliadas não é o meio mais usado. Estas se situam, via de regra, em Estados distintos e o transporte de sinais é feito basicamente via satélite.

#### **Página 15, Parágrafo 4º**

O Documento deve buscar informações atualizadas sobre a receita das emissoras, indo além dos dados "obtidos de forma indireta" em um trabalho realizado em 2002.

O Ministério das Comunicações tem o direito de requisitar das emissoras de televisão e estas têm obrigação legal de apresentar todas as informações que forem requeridas.

#### **Página 15, Parágrafo 5º e Nota de Rodapé 14**

O Documento deve recorrer a informações atualizadas sobre a receita com *merchandising* das emissoras, indo além de dados de dez anos atrás e obtidos em fontes secundárias.

#### **Página 15, Parágrafo 5º e Página 6, Tabela 1 e Parágrafo Único**

O Documento deve ir além dos dados defasados sobre os investimentos publicitários apenas até 2002, buscados em fontes terciárias.

Os dados referentes a 2003 e as estimativas para 2004 (hoje, já disponíveis os números definitivos) são facilmente encontradas nas fontes de terceiros que foram referidas no Documento.

Não foi indicada a fonte da informação que permitiu estabelecer que a correlação entre o investimento publicitário e o PIB situa-se em torno de 0,90%. Caso os autores do Documento tivessem calculado os dados do própria gráfico que apresentaram, teriam constatado que esta correlação oscilou entre 0,49% e 0,89%, jamais chegando a 0,90 e ficando com uma média, no período considerado, de 0,71%.

Quanto a caracterizar o mercado como "maduro", para justificar a assertiva de que não se deve esperar pela ampliação destes investimentos, trata-se de uma avaliação primária, pois sabem os especialistas que a ampliação do PIB, da atividade econômica e do consumo produz um efeito no mercado publicitário ao longo da história, tem superado uma simples progressão proporcional.

Isto é, a ampliação das condições consumo em escala de massas – o que, aliás, é objetivo deste governo – gera um forte impacto no mercado publicitário, tendencialmente com índices de crescimento dos investimentos superior aos do crescimento da economia.

Também não se esclarece se os dados apontados são do mercado publicitário como um todo ou apenas do segmento de televisão.

### **Página 17, Parágrafo Único e Página 18, Figura 7**

O texto registra que as verbas destinadas à TV "vem se recuperando" a uma "taxa em torno de 1,95% ao ano em relação às outras mídias de massa". É preciso esclarecer em relação a qual período está se dando esta recuperação.

O Documento apresenta esta recuperação como algo "positivo". Não examina, por exemplo, a distorção decorrente da hipertrofia da televisão em relação às demais mídias. O percentual alocado à TV aberta no Brasil é desproporcional ao que acontece na maioria das economias de outros países, comparando-se com exemplos mais e menos desenvolvidos.

Verifica-se, entre outros países, que o crescimento da economia tende a favorecer os investimentos e o desenvolvimento da mídia impressa, o que é saudável para a democracia e para o desenvolvimento cultural e político dos cidadãos, que com o aumento do poder aquisitivo podem recorrer a alternativas de mídia que favorecem a reflexão. No Brasil, ao contrário, o desenvolvimento econômico parece ampliar ilimitadamente o "inchaço" da televisão na captação dos investimentos publicitários.

Este crescimento desproporcional da televisão, aliás, foi decorrência da falta de políticas públicas que fez com que a política de redes fosse implantada, de fato, pelos conglomerados privados, prejudicando, por exemplo, diretamente, as emissoras de rádio (com uma competição desleal) e, indiretamente, as demais mídias.

Não se trata, agora, de prejudicar a televisão com este reenfoque, mas não se pode conceber que a pura e simples alimentação da hipertrofia da televisão como mídia no Brasil seja base para uma política que traduza efetivamente o interesse público.

É preciso, sobretudo neste período de mudança estrutural da televisão aberta no país, que tanto se criem condições para seu desenvolvimento, como também para sua delimitação nas dimensões sociais da economia, da política e da cultura. Isto é algo que ainda está por ser feito, e este é o momento inadiável e incontornável de fazê-lo.

### **Página 18, Figuras 7 e 8 e Parágrafos 1º e 2º**

O texto erroneamente estabelece o percentual dos investimentos publicitários destinados à televisão pelo Governo através do gráfico contido na Figura 7, quando este refere aos investimentos publicitários do conjunto do mercado.

Mais adiante, revela que este percentual dos investimentos do Governo em TV, sem apresentar o cálculo, chegou a mais de 61%, em 2003.

Na Figura 8, a exemplo das tabelas anteriores (Figuras 4, 5, 6 e 7) a série histórica vai até 2002, embora no parágrafo segundo haja a citação de dados de 2003.

O Documento cita simples e vulgarmente "governo", não esclarecendo se a referência é ao Governo Federal, como parece. Caso se trate unicamente do Governo Federal, o Documento deve fazer uma estimativa dos investimentos correspondentes dos governos estaduais e municipais.

**Páginas 18 e 19, Item 2.3.1.2. e Nota de Rodapé 21**

O Documento, para ser consistente, não pode incluir um item intitulado "Receita de cada rede" e restringir-se a deduzi-la dos índices de audiência média de cada rede, além do mais defasados, correspondendo a 2002.

A inconsistência desta abordagem fica ainda mais flagrante quando se verifica que na Nota de Rodapé 21, na página 19, citando fontes terciárias, afirma-se que há 22 anos atrás (1983) apontava-se a discrepância na relação entre a audiência e a participação de uma rede de TV (SBT) no bolo publicitário destinado a este veículo.

**Páginas 19 a 21, Item 2.3.1.3.**

A análise da "distribuição intra-rede" do faturamento das emissoras de televisão complementa a inconsistência do Documento na caracterização e avaliação da receita das emissoras, inaceitável em uma formulação destinada a fundamentar importantes decisões e subsidiar o estabelecimento das bases de políticas públicas estratégicas e de longo prazo para o setor de televisão.

Constatando-se a necessidade destas informações, como parece evidente nesta situação, as mesmas poderiam ser obtidas e fornecidas pelo Ministério das Comunicações, sendo tratadas como o devido sigilo, aquilo que justificasse. O Governo Federal deve tomar conhecimento do efetivo funcionamento da economia das redes de televisão no país.

A falta de informações do Governo Federal sobre uma área na qual deveria ter informações e conhecimento aprofundado, gera situações preocupantes, como a que verifica agora, que é a falta de informação elementar sobre a atuação das redes de televisão, na oportunidade em que estas se mostram imprescindíveis para a formulação de políticas públicas.

Por isso, os contratos que estabelecem as relações entre as concessionárias de televisão não podem continuar a serem tratados como segredo, frente ao Governo Federal e mesmo diante do público.

**Página 19, Parágrafo 2º**

O estudo deixa de referir que a audiência de determinados programas também dá margem a negociações que resultam em preços distintos, para distintas situações de um mesmo programa, em um mesmo horário e para uma mesma rede de TV.

**Página 20, Parágrafo 5º e Figura 10**

O texto deste parágrafo e a Figura 10 estão muito confusos, devendo ser revisados para que se explicito o que o documento pretende afirmar.

**Página 20, Parágrafos 2º e 3º**

O parágrafo 2º mostra inconsistência ao afirmar que se constata uma correlação entre o IPC regional e o preço das inserções regionais (*spots*), mas sendo verificado também um elevado número de situações em que a correlação não se constata.

No parágrafo 3º conclui-se que não há certeza sobre como se dá o repasse das emissoras cabeças-de-rede para as emissoras afiliadas regionais.

Esta falta de informação consistente só reforça a imperiosa necessidade de que os contratos que estabelecem as relações entre as emissoras nas redes de TV venham a ser conhecidos.

### **Página 20, Parágrafo 6º; Página 20, Parágrafo 1º e Figura 11**

O Documento precisa esclarecer o que considera "pequenas e médias emissoras comerciais", para que a informação destes parágrafos e do gráfico contido na Figura 11 passem a fazer sentido.

O Documento também precisa esclarecer a que se refere a expressão "verbas públicas governamentais", explicando a que instância ou instâncias de governo (federal, estadual e municipal) os dados se referem.

### **Página 21, Figura 12**

O conteúdo da Figura 12 parece aproximar-se mais da realidade da TV Cultura, de São Paulo, não correspondendo à situação vivida pela quase totalidade das emissoras educativas ou públicas do país, nas quais as verbas governamentais são predominantes.

A abordagem que o Documento faz das emissoras estatais, educativas e públicas é insuficiente e negligencia uma parte importante do sistema de televisão aberta do país.

Para melhor avaliar este quadro seria necessário, inclusive, estabelecer a relação entre o que os governos Federal, Estadual e Municipal investem diretamente no sistema através de recursos orçamentários, aplicados nas emissoras estatais, educativas e públicas, e aquilo que injetam de recursos nas emissoras privadas através da publicidade.

### **Páginas 22 a 24, Nota de Rodapé 30**

Sobre as tendências na digitalização da produção cinematográfica, há inúmeras fontes e obras que poderiam ser consultadas e citadas. Parece-nos que o documento torna-se demasiado impressionista e superficial ao citar, sem nenhum comentário ou ressalva, uma única fonte, que é um técnico de edição e som e imagem e seus comentários, colhidos em entrevista prestada a um colunista.

### **Páginas 22 a 24, Item 2.3.2.1.**

O Documento deve quantificar esta demanda e não tratá-la apenas conceitualmente, através de percentuais relativos.

A tendência apontada para o período de 2001 a 2003 é mal caracterizada. Além de tratar de um período com componentes conjunturais muito marcantes, o Documento fez uma análise baseada em dados originados em fontes distintas e com referências conceituais igualmente distintas.

O conceito de "veículos de comunicação" referido na página 23, Figura 13 e na nota de rodapé 34, é distinto do conceito de "propaganda" citado na página 24, Figura 14, nota de rodapé 35. Este último envolve a soma dos investimentos em publicidade



(mídia) e produção. O primeiro conceito, parece referir-se apenas a mídia, mas isto precisa ser esclarecido. Ambos, por isso, não podem ser comparados diretamente.

Além do prejuízo causado por referências incompletas sobre os investimentos em propaganda e mídia, que geram dúvidas, suspeita-se que o mesmo problema exista em relação aos conceitos de "Promoções com sorteios, coleções e brindes" e "Promoção", respectivamente, nos gráficos das Figuras 13 e 14, anteriormente citadas.

Além disso, há uma discrepância entre a abordagem tentada neste item do Documento. O seu tema é "demanda por conteúdo publicitário" enquanto os dados referidos referem-se mais a demanda por produção publicitária e demanda por "espaço" (tempo destinado à publicidade na TV).

### **Página 22, Parágrafos 2º e 3º e Página 23, Parágrafo 1º**

A situação caracterizada nestes três parágrafos não está clara, não se sabendo se está sendo apontado um quadro conjuntural ou uma tendência de período. Não se compreende o que o documento pretendeu as incluir tais informações.

### **Página 24, Parágrafos 3º e 4º**

Aparentemente, os "recursos cenográficos e dramaturgicos compatíveis com obras cinematográficas" refere-se a "mini-séries". Seria adequado deixar isto mais claro.

A caracterização da demanda gerada por conteúdo de programação de TV pelas emissoras estatais, educativas e públicas, está ausente desta abordagem.

A demanda por conteúdo de programação de TV, por outro lado, é pensada pelo Documento exclusivamente sob a ótica das emissoras e não do público. A desconsideração com a demanda do público – inclusive as exigências constitucionais – corresponde ao abandono das finalidades sociais da televisão.

Ao não estabelecer ou desconsiderar as finalidades sociais da radiodifusão, o Documento parece aceitar que o sistema de televisão seja tratado como decorrente das forças econômicas predominantes no mercado de comunicação social do país.

### **Página 24, Parágrafo 4º e Página 25, Parágrafos 1º e 2º**

O Documento apresenta uma afirmação temerária ao declarar que as novelas produzidas em escala industrial e a "disputa acirrada pela audiência", "ocasionou uma verticalização na produção e veiculação de programas no mercado de televisão no Brasil".

Os fatos citados guardam relação com a verticalização, mas não se pode atribuir suas causas exclusiva ou mesmo fundamentalmente a estes. Vale destacar, também, que o problema não está no gênero, mas na forma das operações adotadas pelas emissoras.

Tampouco há fundamento para justificar a conduta das emissoras nesse quadro de verticalização, com a assertiva de que "como consequência, as emissoras limitam a aquisição de programas produzidos por terceiros (produtores independentes)".

As causas da verticalização verificada no mercado brasileiro começam com a debilidade na regulamentação e vão até uma visão empresarial estreita da produção audiovisual em escala industrial, e ao estabelecimento de uma lógica de concentração que só beneficia os grandes conglomerados.

**Página 25, Nota de Rodapé 38**

Nesta nota não está claro a que se refere "filme nacional que, ao ser produzido no padrão exigido pelas emissoras custa em torno de US\$ 100 mil". Caso se tratar de filme longa metragem, este montante é absolutamente irrisório. Caso se trate de outro tipo de produção, como episódios de produção seriada, por exemplo, isto precisa ser esclarecido.

A partir da citação do valor de US\$ 100 mil, o texto da nota fica incompreensível e deve ser revisado para esclarecimento do que os autores pretendiam manifestar.

**Página 25, Parágrafo 3º**

A tecnologia, de fato, pode favorecer a sinergia entre a produção dos setores da TV e do cinema. Mas não existe garantia de que isto aconteça naturalmente, como indica o Documento.

Ao contrário, a tendência mais provável é a de que persista ou até aumente – em um ambiente com disputa mais acirrada por receitas – a obstinada obstrução da entrada da produção cinematográfica e audiovisual brasileira independente na programação das emissoras de televisão.

O estabelecimento de uma contratendência provavelmente só poderá ser estabelecido por uma política pública que incentive e discipline o processo de produção e exibição, harmonizando a atuação dos agentes econômicos e os interesses nacionais.

**Página 25, Parágrafo 7º e Página 26, Parágrafos 1º e 2º**

Deve ser melhor avaliado o real impacto dos custos da conversão da atual base instalada de equipamentos para produção de TV digital em HDTV em formato 16:9. A maior parte da atual base não está preparada para isto.

**Página 26, Parágrafo 6º**

O texto deste parágrafo está confuso, mas permite os seguintes cálculos que constam da Tabela 1:

	<b>US\$ milhões</b>
<b>INVESTIMENTOS EM AMPLIFICADORES</b>	
Amplificadores de Pequena e Média Potência (Produção no País)	47
Amplificadores para todos os canais do Plano Básico	195
Investimentos além dos Pequenos e Médios Amplificadores (Importação)	148
<b>INVESTIMENTOS EM TRANSMISSÃO</b>	
Investimento em Multiplexadores e Moduladores (88% do Total)	1.430
Investimento em Amplificadores (12% do Total)	195
Investimento Total em Transmissão (88% + 12%)	1.625
Total a ser importado em Equipamentos de Transmissão	1.578

**TABELA 1** – Fonte: CENTRO PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM TRELECOMUNICAÇÕES – CPqD. *Cadeia de Valor*. Campinas, 2004. pp. 26-27.

Ora, com a abordagem do documento, simplesmente não está se considerando nenhuma possibilidade de se produzir no país os multiplexadores e moduladores (que representam 88% dos investimentos em transmissão). O estudo também toma como certa a importação dos demais amplificadores necessários para "a digitalização de

todos os canais do Plano Básico", além daqueles definidos como "amplificadores de pequena e média potência" que "têm produção nacional assegurada" (investimentos de "US\$ 47 milhões").

Como o total previsto para a digitalização de todo o plano básico é apontada pelo estudo como sendo da ordem de US\$ 195 milhões, isto significa que sequer está se cogitando em nacionalizar a produção de transmissores no valor de US\$ 148 milhões.

Do mesmo modo, está se tomando como premissa, sem qualquer fundamentação, de que os demais equipamentos de transmissão, além dos transmissores (que representam apenas 12% do total), tais como multiplexadores e moduladores (repetindo: que representam 88% dos investimentos em transmissão) serão importados. Sendo, como aponta o estudo, os investimentos em transmissores da ordem de US\$ 195 milhões, o dispêndio total com equipamentos de transmissão será de US\$ 1,625 bilhão. Deste total, sem apresentar qualquer alternativa ou mesmo problematização, o estudo apresenta, como consequência, que US\$ 1,578 bilhão serão importados.

Não foi dimensionado no estudo o parque de equipamentos de retransmissão e repetição, bem como os seus custos de digitalização.

#### **Página 29, Parágrafo 1º e 5º**

O mercado de decodificadores utilizados pelas empresas de TV por assinatura (TV a cabo, DTH e MMDS) deveria ter sido quantificado e analisado em detalhe, pois proporcionaria informações relevantes para a avaliação das possibilidades e potencialidades do mercado de decodificadores para a TV digital terrestre.

A avaliação realizada nestes parágrafos deveria incluir referências sobre o porte e o potencial de cada uma das indústrias citadas.

Do mesmo modo, parece ser extremamente útil que se incluam dados sobre a produção mundial de URDs e nos principais mercados de TV digital já constituídos, assim como o potencial dos mercados emergentes.

#### **Páginas 29 a 31, Item 2.3.4.**

O Documento deve quantificar os fluxos de receitas identificados, de modo a estabelecer estimativas confiáveis. Caso contrário se conformará em ser um estudo sobre a "Cadeia de Valor" de um segmento da economia, que não consegue estabelecer os valores envolvidos.

#### **Página 30, Parágrafo 2º**

Vale lembrar que as retransmissoras de TV têm sido bancadas pelas redes de TV como elemento de competitividade na expansão do seu sinal, sem recorrer aos serviços de terceiros. Isto ocorre na proporção direta de sua potência econômica, com o investimento direto na montagem de suas próprias redes de retransmissoras.

#### **Página 31, Parágrafo 3º**

Este parágrafo está redigido de forma particularmente confusa, não estando identificadas as suas decorrências do debate sobre a "eficácia" dos investimentos publicitários, no contexto do Documento.

### **Página 30, Figura 18**

A Figura 18 deixa de caracterizar o valor que a sintonia das emissoras gera para as mesmas. Aliás, é isto que as emissoras vendem no mercado: audiência, sintonia dos usuários.

O Documento apresenta, de forma subentendida, a concepção de que este "poder" está contido nas emissoras. Não é o que ocorre. Com o amadurecimento das relações democráticas no país aumentam as evidências de que o "poder" dos usuários, originalmente resultante de ação socialmente fragmentada e estritamente individual, progressivamente expressa-se não apenas pelo uso dos botões de liga-desliga e pelo seletor de canais. Amplia-se o uso consciente e politizado como expressão de um "poder" que se constitui socialmente e que tem autonomia relativa, de uma forma que começa a ser perceptível para o mercado. Aumenta, também, a mobilização de setores representativos dos mais diversos segmentos sociais que intervêm sobre as instâncias reguladoras ou mesmo diretamente sobre as emissoras e os anunciantes.

É no "valor" da adesão ou não do usuário às programações que se sustenta a maior parte da viabilidade e da racionalidade do sistema como um todo.

Há uma parcela dos investimentos publicitários que prima pela sua "irracionalidade", sustentada em decisões políticas, que orienta uma destinação das verbas de mídia de modo "não técnico", ou seja, sem correspondência com a adesão do público às programações.

Isto pode ocorrer tanto nos investimentos em mídia estatais como nos privados e ser fundamentadas em motivações que vão da corrupção até definições estratégicas política e moralmente sustentáveis, tanto no Estado, como no setor privado.

De um modo geral, entretanto, a racionalidade econômica exige que os investimentos sejam orientados pela adesão do público (dos usuários) às programações aquilatadas quantitativa e qualitativamente. É a adesão do público às programações o elemento central do fenômeno que, a um só tempo, é cultural e econômico.

Com a percepção, pelo público, do "valor" de cada programação, é assumida, por cada indivíduo, uma opção objetiva que decorre de um exercício de subjetividade. Nada do que se refere à constituição da subjetividade, portanto, pode ser tratado como estranho<sup>6</sup> à constituição do complexo fenômeno que se põe em marcha na televisão e na sua cadeia de valor.

Isto é, a alteração de fatores **culturais** (educação, condição de circulação e acesso à informação, etc.), **políticos** (amadurecimento da cidadania, liberdades públicas, criação de instâncias de participação nos negócios públicos, etc.) e **econômicos** (aumento do poder aquisitivo, por exemplo) têm como efeito alterações na subjetividade dos indivíduos e no seu comportamento e na sua atitude diante da televisão, seja individualmente, seja coletivamente através de formas de representação. Tudo isto promove alterações na configuração do sistema e da sua cadeia de valor.

A falta desta linha de percepção no Documento distorce significativamente os seus resultados.

---

<sup>6</sup> Paráfrase da célebre frase do filósofo grego Terêncio: "Nada do que é humano me é estranho".

Isto é, os usuários, tanto no sistema de radiodifusão constituído atualmente, como no proposto, são desqualificados como fonte de valor nas relações constituídas no mercado de comunicação.

Isto também ajuda a explicar porque a Figura 18 também não percebe as relações entre os "usuários" e o "Governo". Os "usuários" são percebidos apenas como "consumidores", seres atomizados e desorganizados socialmente.

Ao desqualificar o "usuário" como "cidadão" o Documento deixa de reconhecer as relações que, direta e indiretamente, mas de forma cada vez mais intensa, estão sendo estabelecidas.

Foram representantes dos "usuários", organizados através do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, e representantes das empresas de comunicação que formularam a Lei da TV a Cabo, Lei 8.977 de 6/1/95, através de em texto que foi integralmente aceito pelo Congresso Nacional.

São representantes dos "usuários" que, junto com parlamentares, através da campanha "*Quem financia a baixaria, é contra a cidadania*", desenvolvida pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, têm questionado a qualidade de programas junto a produtores e anunciantes.

Aliás, também são representantes de entidades que se colocam na perspectiva dos "usuários" que foram acolhidas no Comitê Consultivo e que estão apresentando esta avaliação do documento "Cadeia de Valor" às instâncias do SBTVD e ao Governo Federal.

Além disso, a análise feita pelo Documento é omissa em relação à participação do Congresso Nacional na formulação das definições legais estruturadoras deste sistema e seu mercado, como demonstra a Figura 18.

Esta limitação na análise desenvolvida pelo Documento leva à negligência com o Parlamento Federal, que é responsável pelas leis que condicionam, nas suas grandes linhas, o desenvolvimento deste mercado.

Esta incompreensão revelada pelo estudo também esclarece porque o Governo é percebido, na estrutura de mercado e de sua cadeia de valor, apenas como fonte de "subsídios".

Na verdade, é nas definições legais e regulamentares, estabelecidas respectivamente pelos Poderes Legislativo e Executivo, que se estabelecem as condições – com aumento ou diminuição – e possibilidades de geração de "valor" pelos diversos elementos da Cadeia Produtiva do segmento de televisão, assim como pelas relações que estes mantêm entre si.

Uma leitura mais estrita da percepção contida no Documento e uma interpretação mais "ao pé da letra" das ações prospectadas por este, parecem sugerir uma pretensão de usurpação das funções dos poderes Legislativo e até mesmo do Executivo. Com este enfoque, o estudo também parece se alinhar às perspectivas de que a estruturação do sistema de televisão no Brasil continue a se dar, como vem ocorrendo desde a década de 50, quando do seu surgimento, muito mais "de fato" do que "de direito".

### **Página 34, Parágrafo 1º e 2º**

O estudo não define adequadamente o conceito de "emissora local" de televisão. Como este não existe legalmente, o documento acaba por estabelecer alguma

confusão ao afirmar que as "emissoras locais são, em sua maioria, afiliadas a cabeças de rede", sugerindo a existência, ainda que em situação de minoria, de "emissoras locais" não afiliadas a redes.

Na verdade, o que existe no Brasil é uma exceção residual e inexpressiva: em 2002 constatava-se que apenas três emissoras de televisão em operação não eram filiadas às redes nacionais.

#### **Página 34, Parágrafo 6º**

O Documento, neste parágrafo, deveria ser melhorado indo além da constatação da obviedade de que "as emissoras educativas apresentam um caráter mais educacional".

Estas emissoras, sua função social e suas formas de funcionamento e seu modelo de negócios sem fins lucrativos precisa ser adequadamente caracterizado.

#### **Página 34, Parágrafo 7º**

As relações entre as emissoras e as agências estão sendo tratadas neste parágrafo a partir de suposições, embora existam dados disponíveis, que não foram coligidos, que possibilitariam esta análise.

O Projeto Inter-Meios coleta e pública estes dados, abrindo-os, inclusive, por região, o que possibilitaria estabelecer a expressão quantitativa das relações diretas entre as emissoras e os anunciantes, mediadas ou não pelas agências.

O que o Documento deveria fazer é uma análise qualitativa e quantitativa do que significa, para o mercado, tanto o estabelecimento de relações diretas entre emissoras e anunciantes, como relações mediadas pelas agências.

#### **Página 35, Parágrafos 1º e 2º**

O documento volta a recair na reiteração de obviedades com a constatação de que emissoras com mais recursos estão mais preparadas para enfrentar a digitalização.

Aqui comportaria uma análise quantitativa e qualitativa indicando um perfil das emissoras, inclusive as estatais, educativas e públicas, e uma seleção de indicadores sobre suas efetivas condições para enfrentar o processo de digitalização.

#### **Página 45, Parágrafo 2º**

O uso adjetivo da expressão "completa ruptura" só serve para obscurecer a compreensão dos processos. Na verdade, a alteração será "significativa" mas não se pode afirmar que será "completa".

#### **Página 47, Parágrafo 2º**

Introduz-se aqui uma visão estreita de interatividade, essencialmente passiva para o "usuário", restringindo-se à "escolha e usufruto" do conteúdo, não se distinguindo, essencialmente, do que ocorre atualmente com o uso dos botões de liga-e-desliga e o uso do seletor de canais ou, ainda com retorno por telefonemas de respostas a perguntas feitas pelas emissoras.

**Página 47, Parágrafo 3º**

A estimativa de que um montante de R\$ 5,6 bilhões (conforme dados de 2003) destinados a "promoções e marketing direto" e outros investimentos em "não-mídia", "poderão" migrar para oportunidades na TV digital mereceria uma prospecção mais acurada. Tal como figura no Documento, surge como uma estimativa feita apressadamente e que sustenta uma afirmação temerária e sem fundamentação, concluindo que o montante migrantes 'mostra-se suficiente para o desenvolvimento de novos modelos de negócios".

**Página 47, Parágrafo 5º**

A restrição à não "transmissão simultânea de um programa em alta definição e da multiprogramação em definição padrão" não se deve "à própria limitação da largura espectral de um canal de frequência" como afirma, equivocadamente, o Documento. Essa restrição, na verdade, não é incontornável, pois não depende exclusivamente da largura de banda, como o texto sugere, mas sim do atual estágio da tecnologia de compressão. As taxas de compressão vêm aumentando, ao longo do tempo, e taxas maiores do que as atuais poderão permitir, no futuro, no todo ou em parte, a simultaneidade referida.

**Página 48, Parágrafo 1º**

A adjetivação "mudanças de grandes proporções na forma de oferecer programação televisiva ao usuário" não contribui para uma adequada caracterização de qualquer uma das opções apresentadas como cenário.

**Página 48, Parágrafo 2º**

É temerária a afirmação de que só "as mudanças que suportam a implementação dessas facilidades, só as referentes à interatividade e à mobilidade/portabilidade podem obedecer ao *timing* ditado pelas decisões empresariais dos atores presentes na cadeia de valor do setor televisivo".

Não há com controlar de forma estrita o ritmo de assimilação das inovações tecnológicas e não se pode assegurar taxativamente uma afirmação desta natureza.

**Página 49, Parágrafo 3º**

A afirmação de que a "monoprogramação não favorece a entrada de novas emissoras" é absolutamente equivocada. As características de "multiprogramação" ou "monoprogramação" não estão relacionadas com o número de frequências que serão disponibilizadas e poderiam viabilizar a entrada de novas emissoras.

**Página 50, Parágrafos 1º e 2º**

Reitera-se aqui a afirmação equivocada feita na Página 49, Parágrafo 3, agora ainda mais categoricamente, de que nesta opção denominada como cenário, haverá "ausência de emissoras entrantes".

Nada impede a entrada de novas emissoras, mesmo nesta opção definida como "Cenário Incremental", a não ser a decisão política de não licitar as frequências, cuja

disponibilidade aumentará com a digitalização. Ou seja, o número de emissoras só não aumentará, em relação as atuais, se houver a decisão política de restringir as emissoras futuras às que operam atualmente.

No parágrafo seguinte, já se relativiza a afirmação taxativa do anterior, afirmando-se que "não deverá haver alteração substancial do número de emissoras".

Neste parágrafo também aparece a expressão "programadora" sendo usada, de forma confusa e ambígua, com o sentido de "emissora".

### **Página 51, Parágrafo 6º**

A afirmação contida neste parágrafo só serve para induzir no leitor um posicionamento contra o "Cenário Incremental".

### **Página 51, Parágrafo 8º**

As afirmações errôneas contidas na Página 49, Parágrafo 3º e na Página 51, Parágrafo 1º, voltam a ser reiteradas com a afirmação de que, no "Cenário Incremental", "o número de emissoras se mantém".

Não há nada que impedirá a entrada de novas emissoras, mesmo nesta opção, a não ser a decisão política de não licitar as frequências, cuja disponibilidade aumentará com a digitalização. Ou seja, o número de emissoras só não aumentará, em relação as atuais, se houver a decisão política de restringir as emissoras futuras às que operam atualmente.

### **Página 52, Parágrafo 2º**

As afirmações errôneas contidas na Página 49, Parágrafo 3º e na Página 51, Parágrafos 1º e 9º, são novamente reiteradas com a afirmação de que, no "Cenário Incremental", haverá "menor número de emissoras entrantes".

Cabe a pergunta inicial: o texto refere-se "menor número de emissoras entrantes" em relação ao quê?

Na verdade, repetimos, não há nada que impedirá a entrada de novas emissoras, mesmo nesta opção, a não ser a decisão política de não licitar as frequências, cuja disponibilidade aumentará com a digitalização. Ou seja, o número de emissoras só não aumentará, em relação as atuais, se houver a decisão política de restringir as emissoras futuras às que operam atualmente.

### **Página 53, Parágrafo 3º**

As especulações contidas neste parágrafo deveriam ser substituídas por estimativas formuladas em bases confiáveis.

### **Página 54, Parágrafo 1º**

A restrição das frequências utilizadas no serviço de multiprogramação apenas à "programações da emissora que detém a concessão para operar naquele canal de frequência" é uma opção política, não relacionada com a tecnologia. Estabelecê-la, ou



não, em qualquer uma das opções definidas pelo Documento como cenários é uma decisão arbitrária, que precisa ser fundamentada.

### **Página 55, Parágrafo 1º**

A afirmação, contida neste parágrafo, pretende atribuir a esta opção definida como "Cenário Diferenciação", o "problema" de que "emissoras que saírem na frente (...) poderão levar alguma vantagem" Na verdade, em qualquer das opções, as "emissoras que saírem na frente" em relação a qualquer uma das características do sistema que vier a ser adotado "poderão levar alguma vantagem na conquista de uma fatia maior das receitas provenientes de publicidade".

### **Página 55, Parágrafo 3º**

O registro de que os serviços de multiprogramação na TV digital também deverão recorrer aos mesmos programas da TV por assinatura ressalta o relacionamento que os diversos serviços de comunicação social eletrônica manterão entre si.

Apesar de ter impacto sobre outros serviços e sofrer o impacto destes, o Documento, assim como as discussões em curso no SBTVD, continuam evitando de abordá-los em conjunto. Trata-se da persistência no equívoco de pensar e elaborar políticas fragmentadas para um mercado e para sistemas que se integram crescente e inexoravelmente. Ao deixar para o "mercado" a administração das situações e problemas decorrentes das relações entre os sistemas, só são beneficiadas as emissoras integrantes dos conglomerados que tem porte para atuar nos diferentes segmentos.

### **Página 56, Parágrafo 2º**

Neste parágrafo, segundo o Documento, agora não é mais a "monoprogramação" que inibirá o surgimento de novas emissoras, mas a "multiprogramação", que pode ter como consequência "uma limitação na entrada de novas programadoras".

Aqui, novamente o uso da expressão "programadoras" parece se confundir com o de "emissoras".

Na verdade, repetimos mais uma vez, não há nada que impedirá a entrada de novas emissoras, mesmo nesta opção, a não ser a decisão política de não licitar as frequências, cuja disponibilidade aumentará com a digitalização. Ou seja, o número de emissoras só não aumentará, em relação as atuais, se houver a decisão política de restringir as emissoras futuras às que operam atualmente.

A introdução de uma "preocupação" com as "emissoras públicas", também contida neste parágrafo, parece sugerir que a expansão destas ficaria restrita a um suposto compartilhamento de frequências com outras emissoras, o que levaria, segundo o Documento à "redução de barreiras de entrada" (atribuída à "limitação de espectro") "com vistas a um aumento da diversidade de conteúdo".

Caso esta suposição esteja correta, está se anunciando a inaceitável sugestão de que as "emissoras públicas" serão submetidas a restrições especiais, sequer cogitadas no Documento em relação às privadas.

Curiosamente, a "limitação do espectro", como "barreira de entrada", só é invocada em relação às "emissoras públicas". Do mesmo modo, o "aumento da diversidade de

conteúdo" também parece ser só buscado com as "emissoras públicas" e não com as emissoras privadas, o que significaria aumento da competição direta entre estas.

Aparentemente, o Documento, com o uso da expressão "emissoras públicas" parece simplificar a referência às emissoras estatais, educativas e públicas existentes no país, mas isso precisa ser confirmado.

### **Página 56, Parágrafo 7º**

O documento falha ao não revelar as "ressalvas" das "emissoras atuais (...) em relação à interatividade".

### **Página 57, Parágrafo 1º**

O Documento deveria deixar mais claro o que entende por "exploração das características culturais por meio da interatividade" que poderiam "trazer novas oportunidades para as produtoras de conteúdo que se especializarem nessa área, seja para o retrabalho de conteúdos já existentes, seja para as novas produções".

### **Páginas 58 e 59, Item 4.3.3**

A abordagem do documento é essencialmente defensiva em relação à possibilidade de nacionalização da produção industrial, apressando-se em ressaltar que "tanto terminais integrados quanto as URDs com alta definição" devem ser "importados no momento inicial" e, mais adiante, explicar que "pelo fato dos componentes eletrônicos não serem fabricados no país, mesmo frente a um volume de produção de terminais significativo, a digitalização dos sinais de áudio e vídeo poderá não justificar alterações no modelo de produção baseado no índice de nacionalização (CKD<sup>7</sup>)".

No último parágrafo deste Item, são tratadas de forma superficial as possibilidades do mercado de *software*, apesar de admitir-se que este estará presente "numa base de dezenas de milhões de equipamentos terminais".

### **Página 59, Parágrafo 2º**

A afirmação de que "a plataforma de radiodifusão se confunde com as redes de telecomunicações (fixa e móvel)", corresponde a uma adjetiva e inadequada forma de tratar o assunto.

Na verdade, no quadro da opção definida como "Cenário Convergência", haverá um grau de integração – a ser determinado, inclusive pela regulamentação – entre as plataformas de radiodifusão (rádio e televisão) e a de telecomunicações. Não há integração que se constitua "naturalmente" e que independa de decisões políticas (regulamentação) e econômicas.

---

<sup>7</sup> O Documento esclarece que CKD (*Completely Knocked Down*) são "grupos de componentes parcialmente pré-montados, que tipicamente são completados e montados como um produto final no país de destino". Também explica que "esse modelo" é "adotado atualmente para a produção de DVD e de receptores DTH" e "poderá também ser empregado na produção" de decodificadores da TV digital, mas somente "das URDs mais simples, com índices elevados de nacionalização do produto".

**Página 59, Parágrafo 6º**

O Documento acena com a perspectiva de interconexão de "diferentes redes". É necessário que estas sejam referidas para que a abordagem fique mais clara e consistente, permitindo examinar, por exemplo, os efeitos da interconexão da TV digital aberta com redes como, por exemplo, a de TV a cabo. Caso isto ocorra entre empresas de um mesmo conglomerado, sem facultar tal possibilidade às concorrentes, não só aumentaria a concentração no mercado, como a concorrência poderia ser inviabilizada.

**Página 59, Parágrafo 2º**

O Documento introduz, sem maiores considerações, um novo agente, inexistente no atual sistema de televisão aberta, representado por "programadoras" sem "infra-estrutura de radiodifusão".

Trata-se de matéria polêmica, que precisa de maior esclarecimento. Com esta proposta, as emissoras concessionárias, no limite, poderiam atuar exclusivamente como provedores do "serviço de infra-estrutura", atuando exclusivamente como empresas de telecomunicações. Ou, então, se permitiria a empresas de telecomunicações deter a concessão de uso de frequências para atuar deste modo.

Neste caso, as "programadoras" passariam a ter uma espécie de "subconcessão", atribuída pelas concessionárias operadoras do "serviço de infra-estrutura", que decidiriam que empresas ou instituições poderiam atuar como "programadoras".

Não parece adequado que uma concessionária de serviço de televisão digital aberta desobrigue-se inteiramente das funções de "programação", que é a essência da atividade de radiodifusão e, mais precisamente, de comunicação social.

Do mesmo modo, não parece aceitável que se atribua às concessionárias o poder de "sublocar", integral ou parcialmente, suas frequências, arbitrariamente a terceiros.

Por outro lado, caso a concessionária fosse a "programadora" sem "infra-estrutura de radiodifusão", não seria aceitável que a mesma existisse sem a garantia de uso de uma frequência, pois isso poderia inviabilizá-la.

É preciso considerar, também, que "programadoras", concessionárias ou não, que só pudessem utilizar partes de uma frequência, teriam condições inferiorizadas para competir, tendo que restringir-se, no atual patamar tecnológico, à transmissão SDTV, constituindo-se como uma espécie de "sub-emissora".

É necessário que, ao indicar inovações possíveis ou recomendadas, o Documento apresente isto com clareza e constitua consistentemente os seus conceitos e fundamentação.

**Página 60, Parágrafo 3º**

Neste parágrafo, sem maiores considerações, o Documento admite como "programadora", "todas as prestadoras de serviços de telecomunicações", dissolvendo o conceito constitucional de "comunicação social".

Trata-se de uma questão crítica para a democracia e o desenvolvimento da comunicação social no país, o que exige uma discussão aprofundada, até agora inexistente, pois isto implicaria, por exemplo, que as atuais empresas de

telecomunicações, a maioria sob controle de empresas estrangeiras, viessem a prestar serviços de comunicação social o que, atualmente, sofre limitação constitucional e legal. Pretende o Documento que a Constituição e a legislação sejam alteradas para facilitar a atuação das "teles" no segmento de televisão aberta?

### **Página 60, Parágrafo 3º e Página 61, Parágrafo 1º**

Os "fins de utilidade pública" referidos não são incompatíveis com "novas fontes de receita", como sugere o Documento, a menos que esta condição venha ser formalmente impedida, por artifícios legais.

### **Página 61, Parágrafos 4º e 5º**

As possibilidades aventadas no Parágrafo 4º sugerem o risco da concentração econômica e de um aumento exagerado no poder dos Prestadores de Serviços de Telecomunicações sobre o sistema de televisão digital aberta.

A situação descrita no Parágrafo 5º merece ser melhor examinada pois foi a mesma motivação alegada pelo empresariado de TV a cabo para instalar direta e integralmente suas redes, fazendo investimentos bilionários que estiveram perto de inviabilizar o sistema e quebrar as empresas, sem recorrer ao serviço que poderia ser prestado pelas "teles".

### **Página 61, Parágrafos 6º e 7º**

A temática tratada nestes dois parágrafos merece ser melhor desenvolvida porque assinala as principais condições de viabilização das opções definidas como "Cenário de Convergência" e da própria televisão digital terrestre (TV aberta) como um todo no país.

### **Página 62, Parágrafo 3º**

A indiferenciação apresentada pelo Documento, na maior parte do texto, entre os conceitos de "emissora" e de "programadora" gera dúvidas em relação ao primeiro item ("Novas programadoras") da lista que segue o Parágrafo 3º.

Ao que parece, o Documento só admite novas "programadoras" (as "subconcessões" referidas nos Parágrafos 1º e 2º da Página 60) e não novas "emissoras", com um aumento do número de emissoras concessionárias, através da licitação de novas frequências disponibilizadas pela digitalização.

### **Página 62, Parágrafo 4º**

O Documento aponta para a necessidade, sequer cogitada neste parágrafo, do estabelecimento de um equilíbrio entre os diversos serviços (HDTV, interatividade e multiprogramação) a serem prestados, seja em cada emissora, seja no sistema como um todo, em cada área de prestação de serviço, para se assegurar os interesses dos usuários, tanto em relação à diversificação de conteúdo, como em relação à amplitude dos serviços prestados.

**Página 63, Parágrafo 2º**

O Documento trata superficialmente daquela que deveria ser percebida como a grande oportunidade que se abre para o desenvolvimento da indústria eletrônica no País, inclusive a produção de semicondutores: a substituição da ampla base instalada de receptores de TV e a introdução de novos produtos eletrônicos de consumo de massa como decodificadores, receptores fixos, móveis e portáteis de TV digital terrestre (TV aberta).

**Página 63, Parágrafo 2º**

O Documento trata apenas incidentalmente, neste parágrafo e no conjunto do seu texto, da estratégica indústria de *software*, que não é adequadamente caracterizada e dimensionada no seu decisivo papel que terá na futura cadeia de valor.

**Página 67, Parágrafo 4º e Página 68, Parágrafo 1º**

O Documento não esclarece quem seria o outorgado com o direito de utilização das frequências, se a "operadora de rede" ou se a "programadora" ou "emissora", cujos conceitos, de um modo geral, tendem a se confundir ao longo do Documento.

Ao criar conceitos novos o Documento não pode se furtar a esclarecê-los.

O Documento também estreita as possibilidades ao defender que o papel da "operadora de rede" será o de acomodar as emissoras em um "mesmo canal de frequência". Deste modo, passa a admitir a existência de uma "programadora" ou uma "emissora" que terão direito (por outorga, ou por decisão arbitrária as "operadoras de rede") à utilização apenas de uma parcela da frequência. Em função desta limitação, estas só poderiam gerar programação, no atual patamar tecnológico, com qualidade inferior à de alta definição (HDTV) que seria prerrogativa apenas das emissoras efetivamente outorgadas (as que operam atualmente, por exemplo).

Caso esta situação não seja adequadamente equacionada e estabelecida condição regulamentada das novas relações entre os novos atores, poderá ser frustrado o objetivo de evitar a verticalização do mercado, enunciado no Parágrafo 1º da Página 68. De qualquer modo, este objetivo será melhor atingido com a licitação do número adequado, e o maior possível, de frequências que cuja utilização será viabilizada com a digitalização.

**Página 67, Parágrafo 3º**

O "provedor de interatividade" ou de SVA deve ser melhor caracterizado.

**Página 67, Parágrafo 5º**

Com exceção das funções de interatividade, as "operadoras de rede", tal como enfatizado neste parágrafo e descrito, de um modo geral, pelo item 5.1.3, proverão as emissoras funções de telecomunicações que hoje são executadas diretamente por estas. Neste sentido, o simples provimento destas funções hoje executadas pelas próprias emissoras não corresponderá a grandes avanços na convergência, pelo menos do ponto de vista das telecomunicações. Ocorreria, isto sim, uma concentração de atividade econômica em um agente hoje estranho à radiodifusão.

**Páginas 72 e 73, Item 5.2 e Figura 27**

É preciso esclarecer melhor a natureza e as funções do "Gerenciador de Conteúdo Digital", bem como sua importância, tal como se especula no Item 5.2 e na Figura 27.

**Página 72, Parágrafo 7**

A situação ameaçadora para a viabilização da TV digital aberta, com a possibilidade de aumento expressivo da participação das prestadoras de serviço de telecomunicações na distribuição das receitas dos serviços relacionados com a interatividade, precisa ser melhor esclarecida.

**Página 73, Parágrafo 2º**

Neste parágrafo, sem maiores considerações, o Documento admite, ainda que de forma implícita, as operadoras de telecomunicações como "programadoras", isto é, como prestadoras de serviço de comunicação social. Tal possibilidade deve ser esclarecida.

**Página 79, Parágrafo 5º**

O Documento deve esclarecer melhor que tipo de empresa poderia atuar no "provimento do canal de retorno", além das "prestadoras de serviços de telecomunicações".

**Página 79, Parágrafo 6º**

A estimativa de que um montante de R\$ 5,6 bilhões (conforme dados de 2003) destinados a promoções e marketing direto" e outros investimentos em "não-mídia", "poderão" migrar para oportunidades na TV digital mereceria uma prospecção mais acurada. Tal como figura no Documento, surge como uma estimativa feita apressadamente e que sustenta a afirmação apresentada de forma temerária e sem fundamentação, concluindo que o montante migrantes 'mostra-se suficiente para o desenvolvimento de novos modelos de negócios".

**Página 79, Parágrafos 1º, 2º e 3º, Nota de Rodapé 84 e Figura 31**

Na formulação destes parágrafos, o Documento não explica como será obtida a configuração da distribuição das receitas pretendidas na Figura 31, já que a tendência natural do mercado é a do exercício de força pela operadora de telecomunicações para ficar com a maior parcela das receitas líquidas, tal como ocorre atualmente e se refere a Nota de Rodapé 84, ainda sobre os simplificados sistemas de "interatividade" postos em prática na programação das emissoras de TV. Pretende o Documento pretende que estes aspectos de distribuição das receitas no mercado sejam, de certa forma, tabelados?

**Páginas 81 a 83, Item 5.3.3**

O título deste Item ("Estimativas de mercado para provedores de portais") refere-se apenas à parcela privada que poderá auferir receitas no contexto dos serviços interativos que deverão ser desenvolvidos por órgãos estatais.

Na verdade, ao longo do Item, não só se apresenta a importância dos investimentos estatais como base de financiamento para a implementação dos serviços interativos mas, também, parece ficar sugerida a possibilidade de que a responsabilidade com o desenvolvimento dos serviços interativos seja atribuída fundamentalmente ao Estado.

**Páginas 85 e 86, Item 6**

Nas suas conclusões, o Documento reitera diversos dos problemas e inconsistências apontadas nesta avaliação, com destaque para o esvaziamento da base conceitual, em especial o conceito de "modelo de serviços" e a insistência da ênfase no "modelo de negócios".

**Página 87, Parágrafo 10º**

O papel das "retransmissoras independentes" deve ser analisado e dimensionado na condição de constituírem fonte adicional de subsídio para as emissoras privadas.

Brasília, 3 de maio de 2005.

Alexandre Kieling e Gabriel Priolli (**Associação Brasileira de Televisão Universitária – ABTU**)

Daniel Herz e Maria José Braga (**Federação Nacional dos Jornalistas – FENAJ**)

Celso Schröder e Márcio Leal (**Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação – FNDC**)