



**Comentários e proposições do  
Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação  
sobre as propostas de Política de TV Digital  
a serem implementadas pelo  
Ministério das Comunicações postas em debate**



## Comentários e proposições do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação sobre as propostas de Política de TV Digital a serem implementadas pelo Ministério das Comunicações postas em debate

### Sumário

Neste estudo, apresentado em resposta aos três documentos publicados pelo Ministério das Comunicações (minutas de Exposição de Motivos, Decreto e Anexo ao Decreto, versão de 25 de junho de 2003) o **Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC)** aponta diversos indicativos de avanço nas posições deste órgão, em relação ao Governo anterior, no que se refere à introdução da tecnologia digital na TV aberta.

Tais avanços, entretanto, mostram-se insuficientes para dar conta da complexidade e da amplitude das necessidades de formulação de uma política para a digitalização da comunicação social eletrônica que o país necessita. Para solucionar os maiores problemas identificados nas formulações destes documentos o Fórum apresenta as seguintes propostas:

PROBLEMA IDENTIFICADO	PROPOSTAS DO FNDC
<p><b>Subestimação da cultura como elemento de potência</b></p> <p><i>(Ver item 4 da contribuição do FNDC)</i></p>	<p><b>A TV DIGITAL</b> precisa ser abordada como uma instrumentação tecnológica que, além de relações de mercado, consistirá extraordinárias potencialidades culturais que devem ser tratadas com a mesma atenção atribuída aos aspectos tecnológicos e industriais do projeto. A orientação dos meios de produção de cultura para o desenvolvimento do país precisa ser reconhecida como fator de potência do país, na medida em que fortalece a maior riqueza da nação, que é seu povo. Além do componente humanizador e de afirmação da autonomia estratégica e da soberania nacional, esta abordagem deve considerar que a produção cultural – expressa na arte, na informação e no entretenimento – crescente importância econômica, gerando mercados que, em escala mundial, alcançam a casa das centenas de bilhões de dólares.</p>
<p><b>Omissão em relação à produção de conteúdo</b></p> <p><i>(Ver item 5 da contribuição do FNDC)</i></p>	<p><b>TODA A INFRA-ESTRUTURA</b> e a instrumentação tecnológica e técnica necessária à digitalização da comunicação eletrônica tem a finalidade precípua de constituir base para o trânsito de conteúdo, seja sob a forma de produtos audiovisuais, como de outros serviços adicionais, inclusive os interativos. A criação de condições para que produção brasileira de audiovisual e de outros conteúdos digitais ocupe os espaços que estão sendo criados é tão importante quanto o desenvolvimento da infra-estrutura que será instalada, sob pena de simplesmente ampliarmos a importação da produção audiovisual que já domina o mercado nacional. Esta oportunidade deve ser aproveitada, também, para capacitar o país a ser protagonista na</p>

	disputa do mercado audiovisual internacional e, especialmente, para aproveitar a demanda por conteúdo audiovisual digital (novos formatos, linguagem, interatividade) e também de outras modalidades, que estão constituindo um mercado, ainda em aberto, que o Brasil deve se propor a ocupar.
<p><b>A injustificável concentração na digitalização da TV aberta</b></p> <p><i>(Ver item 6 da Contribuição do FNDC)</i></p>	<p><b>A DIGITALIZAÇÃO</b> da comunicação eletrônica deve ser abordada no seu conjunto, pois tanto a TV aberta, quanto o rádio e as diversas modalidades de TV por assinatura (TV a cabo, MMDS e DTH) incorporarão esta evolução tecnológica quase simultaneamente e gerarão impacto uns sobre os outros. Como todos estes serviços podem compartilhar diversas aplicações tecnológicas e soluções comuns e contar com uma mesma infra-estrutura de produção industrial, que necessita dramaticamente ganhar escala, é imprescindível que o equacionamento tecnológico, econômico e político que se está atribuindo à TV aberta se desenvolva também em relação aos outros serviços, com a formulação de um modelo global para a digitalização da comunicação social eletrônica, otimizando esforços e recursos e evitando os impactos negativos que o tratamento isolado fatalmente ocasionará.</p>
<p><b>Omissão em relação à importância do software no processo de digitalização</b></p> <p><i>(Ver item 7 da Contribuição do FNDC)</i></p>	<p><b>A INDÚSTRIA</b> e a produção nacional de <i>software</i> deve ser tratada com a mesma atenção que se atribuiu à indústria eletrônica, pois está presente no interior dos chips e semicondutores, nas ferramentas que produzirão o conteúdo (audiovisual ou outros) da TV digital, nos equipamentos de transmissão das emissoras e nos equipamentos receptores-decodificadores dos usuários. O desenvolvimento das centenas de aplicativos de <i>software</i>, <i>middleware</i> e <i>firmware</i> necessários ao desenvolvimento da TV digital e dos demais serviços de comunicação eletrônica digitalizados tem tanta importância estratégica e econômica como a produção industrial dos equipamentos.</p>
<p><b>Timidez nas definições sobre os novos cenários de competição</b></p> <p><i>(Ver item 8 da Contribuição do FNDC)</i></p>	<p><b>É NECESSÁRIO</b> ir muito além da simples e irrisória promessa de não "negar a entrada de novos competidores" no mercado. O Brasil não pode renunciar a uma das principais inovações decorrentes da digitalização, que é a multiplicação da disponibilidade de canais e frequências, que pode viabilizar o ingresso de novos competidores e atores – inclusive em bases não comerciais – na comunicação social eletrônica. O mercado brasileiro tem limites e o número de operadores de TV aberta também não será ilimitado. Por isso a nova realidade da TV aberta deve ser pensada a partir de uma equação a ser estabelecida para assegurar tanto um mercado competitivo e viável, como o atendimento das demandas sociais, atuais e as que serão enunciadas quando houver percepção da potencialidade gerada pela digitalização.</p>
<p><b>Expectativas exageradas em relação à interatividade pretendida na TV aberta</b></p> <p><i>(Ver item 9 da Contribuição do FNDC)</i></p>	<p><b>SEM PREJUÍZO</b> do desenvolvimento de estudos para otimizar o papel que a TV digital pode cumprir na promoção da exclusão digital, é preciso considerar a possibilidade de mobilizar com este mesmo objetivo o rádio digitalizado e, imediatamente, serviços como o de TV a cabo – cujas redes atualmente cobrem 11,2 milhões de domicílios (quase 40 milhões de brasileiros) e, a médio prazo, podem cobrir cerca de 80% dos domicílios com receptores de TV. Também os serviços de telefonia fixa e celular podem proporcionar alternativas. Todas as possibilidades indicadas podem proporcionar soluções tecnológicas mais simples e proporcionar resultados mais rapidamente e de forma mais econômica do que a futura TV digital.</p>
<p><b>Omissão em relação a alternativas emergentes, como a</b></p>	<p><b>O BRASIL</b> não pode desconsiderar alternativas como a do sistema chinês de TV Digital, em fase final de desenvolvimento, que adota soluções tecnológicas de perfil sócio-econômico muito mais próximas do que as dos países que originaram as três tecnologias hoje dominantes. Deve ser avaliada, com urgência, a possibilidade de cooperação para o desenvolvimento de alternativas tecnológicas comuns entre Brasil e China,</p>

<b>tecnologia chinesa</b> <i>(Ver item 10 da Contribuição do FNDC)</i>	considerando não apenas seu mercado potencial de quase 350 milhões de televisores, como por ter este país, hoje, o único Estado do mundo detentor de capacidade de transferência de tecnologia na área de semicondutores.
<b>Forma adotada para abrir o debate sobre a digitalização da mídia</b> <i>(Ver item 11 da Contribuição do FNDC)</i>	<b>OS ERROS</b> cometidos na abertura do debate sobre a digitalização podem ser considerados acidentais, não contradizendo as manifestas intenções do Ministério das Comunicações de democratizar o processo, mas mostram que ainda não há suficiente clareza em relação à dimensão histórica da tarefa. A condução da digitalização da mídia eletrônica por políticas públicas inverte o processo que levou os sistemas de mídia a se estruturarem sempre mais "de fato" do que de direito, o que coloca em cheque relações de poder constituídas no país nas últimas décadas. Além disso, a inédita mobilização das forças econômicas de diversos setores, da inteligência e da sociedade civil em geral para o alcance dos objetivos propostos exige um esforço extraordinário. Por isso, o Ministério tem que perceber que não há como conduzir este processo apenas administrativamente. Sem uma ampla participação da sociedade, não haverá sucesso, o que implica em se formalizar cuidadosamente condições para que viabilizem esta participação, indo de consultas públicas até os meios extraordinários que se façam necessários, o que é imprescindível para que se gere a base de consenso e os compromissos de todos os agentes envolvidos.

Além das propostas acima referidas, apresentadas para resolver os problemas de fundo, a contribuição do Fórum também apresenta algumas outras propostas específicas de melhoramento da formulação contida nos documentos do Ministério das Comunicações, entre as quais ressaltamos as seguintes:

- **NECESSIDADE** de aperfeiçoamento conceitual da formulação *(Ver itens 12.1 e 12.2 da Contribuição do FNDC)*
- **ADOÇÃO** de expressões jurídica e politicamente mais adequadas *(Ver item 12.3)*
- **NECESSIDADE** de distinção entre o serviço básico e outras aplicações *(Ver item 12.4)*
- **NÃO LIMITAÇÃO** a apenas duas configurações de qualidade de imagem *(Ver item 12.5)*
- **FINANCIAMENTO** por outras instituições nacionais e regionais para as tarefas de financiamento e fomento *(Ver item 12.6)*

Finalmente, apresentando um retrospecto da sua atuação, desde o início da década de 90, o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação também **reivindica participação no Grupo Executivo do Projeto Televisão Digital (GET)** que o Governo Federal pretende criar, contribuindo com seu acúmulo político, teórico e técnico; com sua experiência no estabelecimento de relações pioneiras e sem precedentes com o Estado e o setor privado; e com a representação que constitui de setores profissionais da área das comunicações e de diversos outros setores da sociedade civil.

*Brasília, 17 de julho de 2003.*

### **Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação - FNDC**

#### *Entidades integrantes da Coordenação Executiva*

Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária – ABRAÇO

Conselho Federal de Psicologia – CFP

Executiva Nacional dos Estudantes de Comunicação Social – ENECOS

Federação Interestadual dos Trabalhadores em Radiodifusão e Televisão – FITERT

Federação Nacional dos Jornalistas – FENAJ



## **Comentários e proposições do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação sobre as propostas de Política de TV Digital a serem implementadas pelo Ministério das Comunicações postas em debate**

### **1. Apresentação**

O Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) foi criado em 1991 com a proposição de mobilizar as entidades dos profissionais da área das comunicações e os mais diversos setores da sociedade civil preocupados com soluções para os problemas da áreas das comunicações no Brasil. Tal composição de forças sociais sempre esteve pautada por um esforço de superação de perspectivas corporativas e particularizadas e persistentemente orientou-se na busca da formulação de políticas públicas para a área das comunicações tendo como foco o interesse público e nacional, o reconhecimento da pluralidade como medida maior da democratização e a promoção do exercício da cidadania e da autonomia intelectual dos indivíduos como finalidade da cultura gerada pela mídia.

O Fórum tem a convicção de que a introdução da tecnologia digital na comunicação social eletrônica – dada a importância crucial que esta tem na configuração das relações sociais, exercendo decisivas determinações sobre a economia, a política e a cultura – é a mais importante questão desta área com que o país se defronta nos últimos 50 anos. Foi em 1950 que a televisão começou a ser implantada no Brasil, sob o signo da improvisação, sem que então se vislumbrasse seus efeitos e potencialidades, originando uma singular experiência brasileira, com resultados inovadores e criativos mas, também, com componentes nocivos, notadamente no seu papel político e em vários aspectos dos seus efeitos culturais.

As decisões que agora serão tomadas sobre a introdução da tecnologia digital na mídia eletrônica, em especial sobre a TV aberta, vão reconfigurar os sistemas de mídia como um todo, com repercussões que se projetam para as próximas décadas. Não é possível, evidentemente, antecipar todos os desdobramentos deste processo porque a história ensina que os meios sempre excedem as finalidades particulares para as quais foram concebidos, tanto no sentido positivo, como no negativo. Por isso, cabe às sociedades organizadas e democráticas estabelecer um permanente esforço para assegurar o predomínio das finalidades humanas sobre a "lógica das coisas" – isto é, sobre a até certo ponto incontrolável dinâmica das forças sociais, em especial aquelas geradas pelo mercado – procurando evitar desdobramentos que se contrapuserem aos fins estabelecidos.

As relações de mercado apresentam uma extraordinária vitalidade para produzir impulso à criação de meios para o alcance de fins. O problema é não se deixar a definição dos fins sujeita a esta lógica do mercado, através da qual sempre se impõem interesses particulares. Dado que o mercado tem se mostrado, através da história, uma esfera incontornável para a produção de bases materiais que conduzam ao alcance de fins, trata-se de articular o seu desenvolvimento com as perspectivas públicas e sociais. A dinâmica a ser perseguida parte do reconhecimento de que esta vitalidade do mercado deve ser preservada e que seu condicionamento deve ter limites, assegurando-se à sociedade, entretanto, meios democráticos de incidência, de modo a se buscar permanentemente a referida adequação entre os meios desenvolvidos e as finalidades humanas projetadas.

Este é o desafio que teremos de enfrentar na formulação das políticas públicas para a etapa crucial da reconfiguração dos sistemas de mídia no país. É uma oportunidade única para o desenvolvimento de sistemas que expressem uma relação mais adequada entre o interesse público e o particularismo com que se movem as forças de mercado. É um dos raros momentos em que se poderá fazer, conscientemente, opções de longo curso. As decisões que serão tomadas poderão reproduzir as atuais distorções, criar outras, ou gerar um alinhamento dos sistemas de mídia com o interesse público e estimular nestes a contribuição que efetivamente possa dar para o desenvolvimento do país, de nosso povo e para a afirmação da soberania e da nacionalidade.

Com satisfação reconhecemos que o Ministério das Comunicações está mudando o enfoque restritivo e objetivamente pouco comprometido com o interesse público verificado no governo anterior.

Expressam esta mudança de posição a minuta de Decreto que "cria o Grupo Executivo do Projeto Televisão Digital, estabelece diretrizes para a realização de estudos e pesquisas visando à introdução, no País, da tecnologia digital no serviço de radiodifusão de sons e imagens e dá outras providências"<sup>1</sup>; a minuta de Anexo ao Decreto, estabelecendo "diretrizes para a realização de estudos e pesquisas visando à introdução, no país, da tecnologia digital no serviço de radiodifusão de sons e imagens"<sup>2</sup>; e a minuta da Exposição de Motivos<sup>3</sup> com que o Ministro de Estado das Comunicações encaminhará estes documentos à apreciação do Presidente da República.

Sem obscurecer os méritos contidos nos documentos divulgados publicamente na sua versão de 25 de junho de 2003, consideramos que o posicionamento que o Governo Federal está assumindo neste início de debate público ainda mostra debilidade e precisa ser revisto, em aspectos essenciais, que apontaremos nos comentários e proposições aqui apresentados.

## **2. Avanços no debate da digitalização da mídia eletrônica**

A atual posição do Governo Federal, em especial a do Ministério das Comunicações, representa um significativo avanço em relação ao que vinha sendo apresentado pela gestão encerrada no final de 2002. Destacamos a seguir seis evidências desta evolução.

### ***2.1. Retomada do papel do Ministério das Comunicações como formulador de políticas***

Por omissão do Governo Federal e, especialmente do próprio Ministério das Comunicações, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) estava conduzindo a introdução da tecnologia digital na TV aberta, com exorbitância de suas funções, indevidamente assumindo o papel de órgão formulador de políticas quando lhe cabe, constitucional e legalmente, as funções de órgão regulador e executor destas.

---

<sup>1</sup> MINUTA DE DECRETO, versão de 25/6/03, publicada pelo Ministério das Comunicações.

<sup>2</sup> MINUTA DO ANEXO AO DECRETO, versão de 25/6/03, publicada pelo Ministério das Comunicações.

<sup>3</sup> MINUTA DA EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS, versão de 25/6/03, publicada pelo Ministério das Comunicações.

A atribuição deste papel à Anatel pelo Governo anterior, além de ser contraditória com o atual ordenamento constitucional e legal, resultou na hipertrofia do viés técnico nas definições preliminares da política de introdução da TV digital. Além do estreitamento de perspectivas, constata-se que este tratamento privilegiadamente técnico, ao pretender atribuir uma suposta objetividade ao processo de decisão acaba confinando aos bastidores as verdadeiras opções políticas sobre os fins a serem alcançados.

O reposicionamento do Ministério das Comunicações restabelece o primado das decisões políticas sobre a suposta neutralidade e objetividade das decisões técnicas. Como afirmação da democracia, este novo posicionamento favorece a que os mais diversos setores sociais possam se manifestar a disputar aquilo que consideram as melhores possibilidades para o país nas opções que deverão ser feitas.

### ***2.2. Definição do modelo como base da escolha do sistema e do padrão, com as opções sendo desenvolvidas a partir da identificação das necessidades sociais***

A abordagem tecnicista da Anatel priorizou a escolha da tecnologia em detrimento das definições sobre os modelos de serviços e negócios que se desenvolverão com a digitalização da TV aberta no Brasil.

Nesta inversão irracional, o modelo seria aquele viabilizado pela tecnologia. No atual enfoque, é restabelecida a correta abordagem. Não só as definições sobre o modelo – que TV aberta digital queremos para o país ? – presidem a escolha do sistema e do padrão, como afirmam as necessidades sociais como referência essencial e preliminar em relação a todas estas definições a serem tomadas, inclusive sobre o próprio modelo.

### ***2.3. Ênfase na inclusão digital e valorização da interatividade como um elemento essencial da nova TV aberta***

O Governo anterior já citava a promoção da inclusão digital como um dos objetivos da digitalização da TV aberta. Tal objetivo, no contexto da abordagem então desenvolvida, revelou-se mais retórico do que real. No posicionamento do atual Governo não há sombra de dúvida em relação à importância real que está sendo dada à mobilização da nova TV aberta digitalizada para o enfrentamento da exclusão digital, ressaltando-se a valorização da interatividade como elemento decisivo para a viabilização deste objetivo.



#### ***2.4. Preocupação com o desenvolvimento da tecnologia e da indústria nacional e com o impacto da digitalização na balança comercial do país***

Estava bastante explícita, na abordagem desenvolvida pelo Governo anterior, em especial nas diretrizes contidas na Exposição de Motivos do Ministro das Comunicações aprovada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso em 12 de setembro de 2002<sup>4</sup>, a aceitação de um papel subordinado do Brasil em relação às tecnologias atualmente predominantes no cenário internacional. Caberia ao país, apenas, negociar situações mais vantajosas com os consórcios internacionais representantes destas tecnologias.

No enfoque do atual Governo, corretamente, parte-se da proposição de que precisamos identificar até onde podemos e queremos ir – no limite, chegar ao desenvolvimento de um padrão tecnológico próprio. Tal posicionamento rejeita a idéia de aceitarmos passivamente a exportação de empregos e renda, com a mera importação de pacotes de soluções prontas, e se atribui um papel ativo para a indústria, a engenharia e as instituições de pesquisa e desenvolvimento do país.

#### ***2.5. Mobilização das forças ativas da sociedade para a formulação de um projeto nacional para a digitalização da TV aberta***

Diferentemente do Governo anterior, que tratou da questão com sentido meramente técnico, a atual gestão do Ministério das Comunicações está mostrando disposição para promover uma efetiva e ampla mobilização da sociedade para um processo público de definição de fins em relação à introdução da tecnologia digital na TV aberta, criando bases para a constituição de um verdadeiro projeto nacional.

#### ***2.6. Disposição para aproximar o Brasil do restante da América do Sul na definição de uma solução conjunta***

Apesar da necessidade de articulação com os países da América do Sul na introdução da tecnologia digital na TV aberta ser referida pelo Governo anterior, as posições e iniciativas adotadas foram tímidas e revelaram-se essencialmente retóricas.

No atual posicionamento do Ministério das Comunicações está categoricamente afirmada a importância desta articulação e esperamos que as iniciativas a serem adotadas efetivamente correspondam a esta intenção.

---

<sup>4</sup> EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS Nº 1247, de 6 de setembro de 2002, apresentada pelo ministro das Comunicações, Juarez Quadros, e aprovada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, em 11 de setembro do mesmo ano.

### 3. Limitações na abordagem do Governo Federal

A despeito dos méritos aqui referidos, as posições expressas nos três documentos publicados para debate ainda precisam ser repensadas, com uma abordagem mais ampla e refinada, capaz de melhor corresponder às próprias finalidades sociais que o Ministério das Comunicações está propondo. Consta-se que, com a formulação atual, além das finalidades apontadas estarem aquém do que a introdução da tecnologia digital pode e deve proporcionar ao país, os meios cogitados pelo Ministério das Comunicações estão, em larga medida, em contradição com os fins propostos.

Neste sentido, propomos soluções concretas para resolver o que identificamos como os oito principais problemas das formulações apresentadas pelo Ministério e, também, ressaltamos algumas outras propostas específicas em relação a inadequações e omissões verificadas nos textos colocados em debate.

### 4. Subestimação da Cultura como elemento de potência

A abordagem programática desenvolvida pelo Fórum afirma que a democratização da comunicação só avançará com o estabelecimento de condições de assimilação crítica, pelos cidadãos e pela sociedade dos conteúdos dos meios de comunicação social<sup>5</sup>, e também, com a criação de formas institucionais de incidência, democrática e afirmativa da pluralidade, sobre os meios de comunicação social – sejam quais forem os seus operadores – de modo que estes possam ser orientados e estimulados a contribuir com o desenvolvimento do país<sup>6</sup>. Esta última perspectiva caracteriza o original conceito de controle público formulado pelo Fórum para aplicação na área das comunicações<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> O terceiro dos quatro objetivos estratégicos do Fórum é o "de **capacitação da sociedade e dos cidadãos**, imprescindível para uma mobilização crescente da sociedade, do setor privado e do Estado na realização das tarefas gigantescas e complexas, mas perfeitamente exequíveis, de revolucionar estruturalmente os sistemas de comunicações do país. É uma mobilização que deve conferir legitimidade e sentido social à atuação do setor privado, e estabelecer uma ampla representação da pluralidade nos sistemas de comunicações. São medidas que vão da disseminação da capacidade de **produção de inteligência** pelos setores organizados da sociedade, sobre a área das comunicações, até o estímulo à **autonomia intelectual** dos indivíduos". In: FÓRUM Nacional pela Democratização da Comunicação. *Bases De Um Programa Para A Democratização Da Comunicação No Brasil*. Documento aprovado na sua V Plenária Nacional, realizada de 29 a 31 de julho de 1994, em Salvador.

<sup>6</sup> O primeiro dos quatro objetivos estratégicos do Fórum é o de "construção do **controle público**, como base de relações democráticas que atribuam à sociedade condição de iniciativa diante do Estado e do setor privado. Estas novas relações pretendem revolucionar as bases do poder real, neste país, com a **superação da mistificação** do Estado como encarnação onisciente e onipotente da universalidade e detentor exclusivo do monopólio da representação do Público. E também com o **compartilhamento**, entre os setores organizados da sociedade e o setor privado, das responsabilidades na construção e orientação dos sistemas de comunicações. Neste contexto, o Estado deverá ser afirmado e fortalecido no seu papel de regulador e qualificador das práticas sociais, com uma ação substancialmente legitimada pelas novas relações. Estas transformações serão buscadas com o estabelecimento de relações multilaterais, nas quais se destaca um **sistema de mediações institucionais** que deverá permitir a **interação**

O fim último da luta pela democratização da comunicação, porém, é obter para os cidadãos e para a sociedade, como resultado destas referidas condições de avanço, um papel de protagonistas na orientação dos rumos da cultura que se produz no país

---

**da sociedade** com o Legislativo, com os órgãos administrativos do Governo Federal, com as 'entidades pensantes' do Estado, com a representação do setor privado e com as massas de consumidores de meios de comunicação. Também deverão possibilitar a capacitação e a integração dos setores organizados da sociedade entre si. A construção do **controle público** deverá corresponder ao advento de práticas democráticas na elaboração de políticas públicas para a área das comunicações, gerando critérios para a concessão, posse e uso dos veículos e, sobretudo, a possibilidade de incidência democrática da sociedade sobre o conteúdo dos veículos de comunicação". O programa, assim, se propõe a estabelecer formas de **controle público** sobre os meios de comunicação de massa - sendo **controle** aqui entendido como um processo eminentemente político, não burocrático, formalista ou censório - como condição para orientar as decisivas determinações do conteúdo destes meios no desenvolvimento da cultura e da democracia no país". In: FÓRUM Nacional pela Democratização da Comunicação. *Bases De Um Programa para a Democratização da Comunicação no Brasil*. op. cit.

Sendo está uma das formulações mais inovadoras da abordagem programática do Fórum é conveniente reproduzir a fundação, contida na apresentação do seu principal documento de orientação política, da idéia de controle público: "Cabe ressaltar que um dos principais objetivos, que perpassa toda esta elaboração, é a construção do **controle público** sobre o conjunto dos sistemas de comunicação. Para se compreender o conceito que se quer constituir é preciso superar o sentido adjetivo e o uso vulgar da palavra **controle** no senso comum, seguidamente usada com uma conotação negativa e associada a autoritarismo. Tal como propomos, **controle** representa uma resposta estratégica ao problema da relação do homem com sua própria essência. Constitui premissa política para que o homem se identifique com a sua essência, isto é, com a realidade que é projetada para fora de si, através dos meios que desenvolve, tanto os meios materiais como as instituições. No sentido aqui empregado, **controle** constitui um esforço para inaugurar uma relação revolucionária dos homens entre si e com sua própria essência. Uma relação que pretende realizar toda a radicalidade da insubmissão diante do primado dos meios em relação aos fins. Ou seja, reconhecendo que os meios sempre excedem as finalidades particulares para as quais foram concebidas, deve ser exercitado permanente esforço para fazer com que os meios correspondam aos fins humanos propostos e não se autonomizem, voltando-se contra o próprio homem, com a força bruta de uma realidade na qual o homem não mais se enxerga. Por **controle**, assim, referimos à relação multilateral que se deve estabelecer para o equacionamento do conflito e da própria condição humana".

"No que se refere aos sistemas de comunicações, o principal **objeto** do **controle público** será o seu **conteúdo**, a essência do que os meios produzem e veiculam. O **controle** será exercido para desbloquear a política como o trânsito das essências. Por exemplo: o país será prejudicado se a sua política externa opera com determinadas concepções sobre a Iugoslávia, ou sobre os países da África mas, em contrapartida, o noticiário internacional dos veículos de comunicação apresenta enfoque radicalmente distinto, talvez informado a partir dos interesses de outros países. As iniciativas de **controle público** permitirão que este problema seja detectado e debatido. Hoje não há instituições capazes de fazer algo "tão estranho". Diante do problema, prosseguindo no exemplo, o Estado poderá reconhecer que não tem atuado adequadamente para informar a sociedade e, por outro lado, a sociedade poderá constatar que não tem dado a devida importância para as decisivas questões que envolvem a política exterior do país. E, obviamente, também se examinará a conduta dos veículos de comunicação. Mas não se tratará este tipo de questão como se fosse, simplesmente, um problema de "manipulação" praticada pelos veículos. A disputa pela legitimidade das posições, deste modo, permitirá correções de rumo na conduta de uma das partes, ou mesmo de todas. No mínimo, a explicitação das divergências assim será politizada".

"É graças a este sentido politizado das relações multilaterais envolvendo o **controle público** que se pode **relativizar** a natureza da propriedade dos meios de comunicação como fator de condicionamento e determinação exclusiva da sua operação e cumprimento do seu papel social. Sejam estes submetidos a formas privadas, estatais ou mistas, os meios de comunicação sempre cumprem funções que são objeto de interesse público. E o **controle público** deve ser um fator de configuração desta **natureza pública**. Trata-se de um impulso que, se bem sucedido, poderá ser vertebrador do desenvolvimento consciente da cultura nacional e de uma **nova esfera pública**. O **Público**, assim entendido, não é um **lugar** especial, como pretendem alguns, associado mecanicamente a alguma forma de propriedade, mas é uma **qualidade das relações**".

"Vale ressaltar que o **controle público** constitui instrumento para o enfrentamento de questões e problemas que não encontram representação e não são acolhidos pelas formas institucionais próprias da era moderna e da tradição republicana. Pretende ser, portanto, uma resposta contemporânea aos problemas da contemporaneidade, como é o caso das determinações dos meios de comunicação sobre a cultura, a política e a economia". In: FÓRUM Nacional pela Democratização da Comunicação. *Bases De Um Programa para a Democratização da Comunicação no Brasil*. op. cit.

<sup>7</sup> Ver texto da nota anterior.

avanço<sup>8</sup>. Parte-se do princípio que um povo que não se preocupa com o papel desempenhado por seus meios de produção de cultura, está abdicando da sua identidade e da sua própria soberania. Evidentemente, operacionalizar isto não é algo fácil e este é o problema crucial da luta pela democratização da comunicação.

Um elemento de novidade desta abordagem é o enfoque de que a luta pela democratização da comunicação não é considerada um fim em si mesmo, mas um meio para que os cidadãos e a sociedade sejam ativos na construção da cultura do país, mesmo que não sejam produtores culturais.

Por outro lado, vale ressaltar que a produção de sentido caracterizadamente cultural – incluindo as expressões artísticas, informativas e de entretenimento – adquire nas sociedades contemporâneas, crescente importância econômica, gerando mercados que, em escala mundial, alcançam a casa das centenas de bilhões de dólares.

As diretrizes constantes do Anexo ao Decreto reconhecem que "o processo de digitalização dos meios de comunicação tem se mostrado um fator determinante de mudanças nas relações sociais, no modo de vida dos cidadãos e no modo de organização do trabalho e da produção" e que "o extraordinário avanço da eletrônica nas últimas décadas tem aberto, para as nações, novas oportunidades que transcendem os aspectos exclusivamente tecnológicos e industriais, e transbordam rapidamente para outros domínios"<sup>9</sup>.

O mesmo documento, que teve seu conteúdo reproduzido quase integralmente na Exposição de Motivos, ressalta ser a "inclusão digital o meio mais eficaz e rápido de se alcançar a inclusão social, proporcionando ao povo educação, cultura, informação e entretenimento e contribuindo para garantir a universalidade do idioma, a integração nacional e o exercício da cidadania"<sup>10</sup>. O mesmo documento salienta a necessidade do "desenvolvimento de novas aplicações que proporcionem entretenimento à população, promovam a educação e a cultura e, ainda, contribuam para a formação de uma sociedade apta a enfrentar os desafios de um mundo onde a informação e o

---

<sup>8</sup> O quarto dos quatro objetivos estratégicos do Fórum é "a necessidade de ampliar ao máximo a incidência do Público sobre estes meios que hoje exercem decisivas determinações sobre a construção da cultura do país. O país necessita de uma **política de desenvolvimento da cultura** para alcançar autonomia estratégica e exercer sua soberania, num contexto internacional particularmente adverso. É necessário deflagrar um processo civilizatório, com o concurso dos meios de comunicação de massa para que o país, democraticamente, possa arbitrar seu destino e suas finalidades". In: FÓRUM Nacional pela Democratização da Comunicação. *Bases De Um Programa para a Democratização da Comunicação no Brasil*. op. cit.

<sup>9</sup> MINUTA DO ANEXO AO DECRETO, op. cit.

<sup>10</sup> MINUTA DA EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS, op. cit.

conhecimento são cada vez mais importantes para alcançar o progresso econômico e o bem-estar social"<sup>11</sup>.

Tais considerações, entretanto, não chegam a se materializar nos desdobramentos concretos das diretrizes e a dimensão cultural é subestimada como verdadeiro fator de potência do país e como elemento catalisador da maior riqueza de uma nação, que é seu povo, uma idéia tão antiga, quanto poderosa e válida.

As "oportunidades que transcendem os aspectos exclusivamente tecnológicos e industriais, e transbordam rapidamente para outros domínios"<sup>12</sup>, tal como afirma o próprio Ministério das Comunicações, por isso, ainda precisam ser adequadamente reconhecidas e desenvolvidas para que a formação da cultura do país seja adequadamente tratada como um fator de potência não só humana mas, também, material e econômica.

## **5. A omissão em relação à produção de conteúdo**

Uma das decorrências práticas da inadequada percepção do papel da cultura como elemento ativo na configuração das relações sociais e como fator de potência da nação, aqui referida no item anterior, é a total omissão da abordagem inicial do Ministério das Comunicações em relação ao conteúdo da mídia neste contexto de reconfiguração dos sistemas eletrônicos de comunicação social.

A formulação do Governo parece esquecer que toda a infra-estrutura e a instrumentação tecnológica e técnica necessária à digitalização da comunicação social eletrônica – não só na televisão, mas também no rádio e das diversas modalidades de TV por assinatura – têm a finalidade precípua de constituir base para o trânsito de conteúdo.

A origem, a natureza e as condições de produção do conteúdo da mídia eletrônica, portanto, não podem ficar à margem das definições da política que agora se necessita formular. Este conteúdo não pode ser encarado como um elemento acessório ou algo que possa ser tratado de forma secundária. É justamente a sua circulação que está requisitando o sistema tecnológico em constituição. Ao contrário, uma política em relação ao conteúdo deve orientar aspectos fundamentais da própria concepção do

---

<sup>11</sup> Idem.

<sup>12</sup> MINUTA DO ANEXO AO DECRETO, op. cit.

modelo que se vai desenvolver, o que as Diretrizes apresentadas pelo Ministério das Comunicações deixaram de considerar.

Tal preocupação com o conteúdo não se cinge apenas ao seu decisivo aspecto cultural, como já referido. A produção de conteúdo, em especial a produção audiovisual, vem adquirindo crescente peso na economia contemporânea.

A mesma atenção que a Exposição de Motivos e as Diretrizes do Anexo ao Decreto mostraram com o desenvolvimento de tecnologia e capacitação do país para o desenvolvimento e produção industrial de semicondutores<sup>13</sup> e eletroeletrônicos deve ser voltada à produção brasileira de audiovisual e de tudo que se fizer necessário à implementação dos demais serviços de informação viabilizados pela digitalização.

Tais cuidados são igualmente relevantes para se evitar a atual exportação de emprego e renda contida na maciça importação de produtos audiovisuais praticada no país. Só o segmento de TV a cabo despense anualmente cerca de R\$ 1 bilhão com a aquisição de programação, majoritariamente produzida no exterior<sup>14</sup>. Ou seja a importação de conteúdo para a TV aberta e por assinatura se soma às importações de semicondutores e eletroeletrônicos para gerar um calamitoso déficit no saldo comercial do país.

A multiplicação de meios e serviços de comunicação social possibilitada pela digitalização aumentará dramaticamente a demanda por conteúdo que, se não encontrar o país preparado para produzi-lo, provocará um aumento ainda maior das importações.

É necessário buscarmos não só um maior equilíbrio entre as exportações e importações de produtos audiovisuais, como também desenvolvermos um esforço voltado à capacitação do país para protagonizar a disputa do mercado audiovisual no plano internacional, considerando inclusive a vocação já demonstrada pelo Brasil neste campo.

---

<sup>13</sup> Semicondutor é um termo que designa, genericamente, o "conjunto de chips, de circuitos integrados que são os "novos componentes que se tornam cada vez menores e mais potentes" na indústria eletrônica. "Os semicondutores são importantes não só para a área de telecomunicações, para a informática ou para os televisores, mas para quase todos os equipamentos que nos cercam. Por exemplo: nos automóveis, a eletrônica embarcada é calcada fundamentalmente em semicondutores. A tendência é crescer cada vez mais. Hoje, a expressão utilizada é 'convergência tecnológica'. Em palavras grosseiras: tudo está caminhando para a dependência do chip, até os aparelhos domésticos mais simples. E não temos uma indústria de semicondutores no País, este é o grande drama. A nossa indústria de componentes é fraca. Temos capacitores e transformadores, mas quando começa a se sofisticar um pouquinho o componente"<sup>13</sup> nossas limitações aparecem. In: Arnaldo Gomes Serrão, Coordenador-Geral das Indústrias Intensivas em Tecnologia da Secretaria do Desenvolvimento da Produção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, em depoimento prestado na audiência pública realizada pela Comissão de Tecnologia Digital do Conselho de Comunicação Social em 10/10/2002.

<sup>14</sup> Dados apresentados pela Associação Brasileira de TV por Assinatura (ABTA) ao Conselho de Comunicação Social.

O jornalista e diretor de TV Nelson Hoineff lembra que "o Brasil é hoje um dos maiores consumidores de televisão do mundo e um dos menos ativos produtores de programação. O brasileiro vê mais televisão do que quase todos os outros povos, mas se reconhece muito pouco nela"<sup>15</sup>, pois mesmo as poucas emissoras "que exibem um nível satisfatório de produção nacional, essa produção limita-se quase que inteiramente ao que é feito em seus próprios estúdios", sem incorporar uma produção diversificada e independente e, menos ainda, a produção regional<sup>16</sup>.

Este o momento no qual "temos que definir agora se seremos produtores e exportadores de imagens brasileiras, de um conteúdo diversificado, plural e original, ou se simplesmente ampliaremos nossa já enorme capacidade de importar programação"<sup>17</sup>. Hoineff por isso ressalta a necessidade de aproveitarmos a oportunidade "que não se repetirá em muitas décadas" gerada pela demanda por conteúdo digital, isto é, "conteúdo que reconheça as peculiaridades do sistema (formas interativas, entre outras) e crie a partir daí", sendo que "para migrar de importadores para exportadores de conteúdo – para desenvolver a vocação brasileira de produção e invenção" precisamos "estar na primeira linha dos que pesquisam o desenvolvimento de conteúdos originais para a era digital"<sup>18</sup>.

No seu programa para a democratização da Comunicação lançado em 1994, o Fórum já apresentava um conjunto de proposições que persistem atuais, entre as quais destacamos:

- "Capacitação da Nação e a cidadania para fazer frente à enorme quantidade de produção audiovisual internacional que está sendo introduzida no país - especialmente através das novas tecnologias de comunicação - com o desenvolvimento de condições para a assimilação dos aspectos humanizadores da cultura universal, resistência crítica a elementos desagregadores e, sobretudo, com a incremento de meios e recursos para afirmação positiva da cultura e da autonomia estratégica e da soberania nacional".
- "Capacitação do Brasil para ser um pólo mundial de elaboração teórica, técnico-científica e política sobre comunicação e, em particular, sobre a produção audiovisual, de modo a que o país se prepare adequadamente não apenas para ser informado pela cultura universal, mas também para informá-la".
- "Preparação do país para ser um grande exportador de produção audiovisual e de multimídia, realizando uma vocação já demonstrada no mercado de televisão pela alta

---

<sup>15</sup> HOINEFF, Nelson. *Produção de conteúdo, eis a questão*. (Texto adaptado do pronunciamento durante audiência pública sobre TV digital no Senado Federal, em 24/6/03).

<sup>16</sup> HOINEFF, op. cit. idem.

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> Idem.

qualidade e competitividade dos seus produtos, perseguindo objetivos econômicos, de projeção de potência e de posicionamento geo-estratégico no Sistema Internacional"<sup>19</sup>.

Como exemplo para operacionalizar estas proposições o mesmo programa, elaborado há nove anos apresentava uma série de iniciativas, entre as quais destacamos aqui as seguintes:

- "Programa de criação do Circuito Nacional de Exibição Audiovisual, as Salas Multimídia de Cultura Contemporânea, com a abertura de linhas de crédito para instalação, por pessoas físicas e jurídicas (micro e pequenas empresas, ONGs, sindicatos, escolas, etc.), de pelo menos dez mil salas com recursos técnicos (projektor de vídeo, telão, videocassete, DVD, amplificadores de som e cadeiras, e conexão às redes de TV a Cabo, MMDS, DTH e internet) para exibição coletiva de cinema, televisão e vídeo e realização de teleconferências, priorizando o atendimento dos 92% de municípios brasileiros que não dispõem de salas de cinema. O Programa visa a criação de um mercado nacional massivo para os serviços de TV por assinatura e para exibição da produção independente e regional brasileira de vídeo e cinema. Também busca a indução de inovadoras possibilidades culturais proporcionadas pela constituição de "auditórios eletrônicos" (em âmbito municipal, regional ou nacional) com os serviços de teleconferência. Este Programa tem ainda como objetivo a deflagração de um grande movimento cultural em torno da televisão, do vídeo e do cinema, criando uma experiência socialmente partilhada de audiência crítica e debate da estética da produção audiovisual, através de exposições acompanhadas de debates e avaliações críticas".
- "Programa de disseminação de recursos de produção e tecnologia de cinema, televisão e vídeo, com ênfase na constituição de pólos regionais de meios de produção (estúdios e equipamentos) privados ou públicos, bem como tecnologia de operação destes meios, capazes de apoiar a realização, em larga escala, de produções de cinema, televisão, vídeo e multimídia, como base de um conceito de regionalização da produção com condições de ter acesso ao mercado nacional, pelas redes nacionais e regionais de televisão e pelos serviços baseados nas novas tecnologias. Trata-se de um programa voltado para a superação da distância entre a atual produção alternativa e o mercado, criando condições para sua viabilização econômica e qualificação técnica, também favorecendo a pluralidade de expressão. Neste sentido, os estímulos econômicos e legais previstos no programa também se voltarão para favorecer o acesso de grupos e setores sociais representativos à tecnologia de produção, à formação de recursos humanos e à veiculação, em caráter comercial ou como exercício do direito de expressão".
- "Programa de formação de recursos humanos para produção de cinema, televisão, vídeo e multimídia"<sup>20</sup>.

Seria pior do que irônico, seria trágico se o Brasil chegasse a se qualificar como "um eventual produtor de *hardware*", mas permanesse "como um eterno consumidor de idéias e de informação"<sup>21</sup>.

## 6. A injustificável concentração na digitalização da TV aberta

O Grupo Executivo do Projeto Televisão Digital (GET) que o Ministério das Comunicações pretende criar está sendo orientado a se concentrar exclusivamente,

---

<sup>19</sup> FÓRUM Nacional pela Democratização da Comunicação. *Bases De Um Programa para a Democratização da Comunicação no Brasil*. op. cit.

<sup>20</sup> Idem.

<sup>21</sup> HOINEFF, op. cit. idem.



conforme explicita a minuta de Decreto, bem como as diretrizes contidas na minuta do Anexo ao Decreto, nos "estudos e pesquisas visando a introdução, no país, da tecnologia digital no serviço de radiodifusão de sons e imagens".

As diretrizes para a realização dos estudos e pesquisas admitem estar tratando de um contexto amplo, ao destacar que "a digitalização da comunicação social eletrônica, na qual se inclui o serviço de radiodifusão de sons e imagens (televisão aberta), se constitui na mais avançada etapa deste processo de convergência tecnológica das telecomunicações, da informação e dos meios de comunicação social"<sup>22</sup>. Objetivamente, entretanto, estas diretrizes limitam-se aos estudos sobre a TV digital aberta, renunciando à abordagem dos demais serviços de comunicação social eletrônica (rádio e as modalidades de TV por assinatura).

Consideramos esta orientação equivocada e prejudicial, não só ao desenvolvimento adequado de processo global da digitalização da mídia eletrônica como, também, especificamente ao desenvolvimento da própria TV digital aberta no país.

Defendemos que a digitalização da comunicação social eletrônica seja abordada no seu conjunto. Afinal, tanto a TV por assinatura (TV a cabo, MMDS e DTH) como o rádio, necessitam do equacionamento tecnológico, econômico e político que se está atribuindo à TV aberta. O modelo a ser criado para a TV digital aberta não ficará indiferente à recomposição digital das demais modalidades de comunicação social e, vice-versa, afetará fortemente os demais serviços. Parece-nos um contra-senso abdicar da formulação de um modelo global para a digitalização, desotimizando esforços, recursos e desconsiderando o conjunto dos fatores que compõem o contexto da digitalização.

### **6.1. A necessidade de um tratamento abrangente da digitalização**

Todo o quadro da comunicação social eletrônica digitalizada deve ser equacionado no seu conjunto, com a definição das suas bases de mercado, assegurando-se um adequado posicionamento para a viabilização de cada um dos serviços. Do mesmo modo, tão importante quanto este cenário de competição e complementaridade, é o impulso para que todos os sistemas de mídia eletrônica – sejam quais forem seus operadores, privados, públicos ou estatais – se orientem adequadamente a fim de atender as demandas sociais de entretenimento, informação e exercício do direito de expressão.

---

<sup>22</sup> MINUTA DE ANEXO AO DECRETO, op. cit.

Do mesmo modo, é preciso reconhecer que a cada um destes serviços cabem tarefas específicas, ainda que conjugadas, de promoção da inclusão digital e social que se tornará possível com a digitalização. Isto não é algo que se pode, nem se deve, atribuir exclusiva ou mesmo privilegiadamente à TV digital aberta.

Consideramos, portanto, verdadeiramente inconcebível, constituir um esforço com a dimensão pretendida pelo Ministério das Comunicações focado em um aspecto parcial, embora importante, da digitalização da comunicação social eletrônica, fragmentando não só sua abordagem, mas a gestão do processo econômico, cultural e político decorrente da digitalização.

Ao tratar da introdução da tecnologia digital nos principais segmentos da mídia nacional de forma simultânea, o Brasil estaria adotando uma forma inédita de equacionar o problema da transição do analógico para o digital, antecipando-se aos impactos negativos que o tratamento isolado da questão fatalmente ocasionará. Contribui para esta possibilidade, a inesperada sincronia dos calendários de implantação do rádio e da TV digital, e a lentidão e os problemas encontrados na implantação da TV digital em todo o mundo.

## ***6.2. Os prejuízos da descoordenação e da falta de políticas públicas***

O serviço de TV a cabo está preparando o seu processo de digitalização, até agora com critérios definidos apenas pelo próprio empresariado do segmento, sem nenhuma política pública a lhes orientar. Com esta ausência, deve repetir-se o ocorrido no início das atuais operações com a tecnologia analógica, quando as soluções adotadas não só ficaram sujeitas ao próprio segmento, como foram resolvidas no plano de cada empresa. Assim, as alternativas tecnológicas e os equipamentos- inclusive os milhões de decodificadores instalados nos domicílios dos assinantes – foram negociados diretamente pelas empresas no mercado internacional e simplesmente importados. Como resultado, montou-se um sistema sem perfil nacional, com disparidade e incompatibilidade de equipamentos e *software*. A gestão passada do Governo Federal omitiu-se de formular uma política para orientar o desenvolvimento do serviço, determinada pelo artigo 4º da Lei 8.977, a Lei da TV a cabo, e não teve a iniciativa de mobilizar a indústria nacional para produzir os equipamentos no país. Foi mais uma consequência da atitude negligente com o interesse público deste Governo para ampliar

o assustador déficit comercial causado pela importação de produtos e componentes eletroeletrônicos que, em 2001, superou o do petróleo, atingindo US\$ 8 bilhões<sup>23</sup>.

Agora o empresariado de TV a cabo, através da Associação Brasileira de TV por Assinatura (ABTA), está propondo a adoção de um decodificador digital – o DSTB (Digital Set-Top Box) – em comum com a TV aberta, com a orientação de uma política pública.

Caso isto não ocorra, e os decodificadores da TV a cabo e da TV digital aberta sejam diferentes, a primeira consequência será uma situação visivelmente prejudicial para a implantação desta última junto ao segmento de mais alta renda, que são os atuais dois milhões de assinantes da TV a cabo e os que se agregarem até o início da implantação da TV digital que, segundo uma estimativa otimista do segmento, poderiam chegar a quatro milhões. Estes são os que tenderiam a proporcionar a arrancada na aquisição de monitores-receptores digitais ou decodificadores para uso com receptores analógicos. O problema é que os mesmos teriam de ter um segundo decodificador, específico para a TV digital aberta e instalar uma antena, justamente do que tinham se livrado com a instalação do cabo. Deste modo, a adesão deste segmento, que poderia constituir uma base inicial para gerar escala de produção para as indústrias, tende a ficar comprometida.

A competição entre a TV aberta e a TV a cabo no cenário digital só vai complicar um processo de unificação "de fato" dos serviços no cenário analógico determinado pela Lei 8.977, a Lei da TV a cabo, que determina que o operador de cabo é obrigado a retransmitir o sinal da TV a aberta em sua área de prestação de serviço e o operador da TV aberta não pode negar que seu sinal seja retransmitido. Esta complementaridade, se não continuar a ser tratada por políticas públicas, tende a se transformar em concorrência predatória, prejudicial para os dois serviços e para a sociedade.

O setor de TV aberta tem considerado a argumentação do empresariado de TV a cabo, mas percebe com certo temor a proposta, o que é algo compreensível. O problema é que este assunto não pode ser tratado exclusivamente no interior do próprio segmento. Estes são temas que devem vir a público, são problemas da sociedade que é a destinatária destes serviços, não são preocupações apenas do empresariado de comunicação, e as

---

<sup>23</sup> Arnaldo Gomes Serrão, depoimento citado.

eventuais dificuldades surgidas para um ou outro segmento devem resolvidas, legítima e democraticamente, no ambiente público.

Este é só um dos exemplos de como uma implantação descoordenada da digitalização pode ser prejudicial para o país e, diretamente, para os cidadãos.

### **6.3. A potencialidade do rádio**

Até agora as manifestações do Ministério das Comunicações têm referido a digitalização do rádio como uma mera forma de se produzir soluções tópicas para problemas como, por exemplo, a crise do segmento AM. Na verdade, a crise do rádio, que hoje absorve apenas 4,5% das verbas publicitárias investidas no país, não se restringe ao segmento AM. Também a absoluta maioria das emissoras FM que não pertencem aos grupos controladores das seis grandes redes de TV do país, ou que não integram os grupos regionais operadores das emissoras afiliadas destas redes, encontram-se em situação de extrema penúria.

Agregam-se a este cenário as dificuldades existentes para se viabilizar o serviço de radiodifusão comunitária que, até o final da gestão passada, vinha sendo objetivamente sabotado pelo próprio Ministério das Comunicações. A atual gestão está dando passos largos para enfrentar o problema, destacando-se a iniciativa de constituição de um Grupo de Trabalho, no qual o governo recorreu à participação da sociedade para buscar soluções aos problemas do segmento<sup>24</sup>. O Ministério tem pela frente, entretanto, o gigantesco problema de atender à demanda, já manifesta, por cerca de 10 mil pedidos de autorização para execução do serviço de radiodifusão comunitária.

Todo este quadro, nos seus componentes tecnológicos, comerciais, econômicos e sociais, precisa ser reequacionado no contexto da digitalização. O rádio digitalizado poderá competir com a televisão aberta em determinados serviços de informação veiculados além do áudio e não deve ser desconsiderado nas possibilidades de interatividade que pode proporcionar, constituindo também um instrumento de promoção da inclusão digital e social por ser um meio acessível e preferido pelas populações situadas no interior do país e em regiões de fronteira.

---

<sup>24</sup> Grupo de Trabalho criado pela Portaria nº 83, de 24 de março de 2003, do Ministério das Comunicações, publicada no Diário Oficial da União de 25 de março, para, em caráter emergencial e extraordinário, realizar todos os atos necessários à instrução, ao saneamento e ao desenvolvimento dos processos em andamento no âmbito do Ministério das Comunicações, relativos aos pedidos de autorização para o Serviço de Radiodifusão Comunitária, incluindo o acompanhamento e a análise desses processos, com o objetivo de estabelecer procedimentos específicos relativos ao Serviço.

A vantagem do rádio, neste sentido, é que a sua digitalização, e a correspondente transição do analógico para o digital, pode ser mais rápida e incomparavelmente mais barata, do que a da televisão aberta, em função do menor custo dos equipamentos de transmissão mas, sobretudo, pelo proporcionalmente reduzido custo dos aparelhos receptores. Este custo, considerando dados das implementações iniciais em desenvolvimento no Estados Unidos e na União Européia, ainda seriam proibitivos no Brasil, sendo em torno de US\$ 100 o receptor (cerca de R\$ 300 em junho de 2003, quase duas vezes o salário mínimo). O desenvolvimento de tecnologia nacional e a produção em escala de dezenas de milhões por indústrias nacionais, com a compactação do processamento dos sinais em chips altamente concentrados, poderia nos levar a receptores custando R\$ 10 a R\$ 20, como se vê nas ruas das cidades brasileiras com os minúsculos receptores AM e FM para serem usados com fones de ouvidos. Esta seria a diferença da intervenção de uma política pública: enquanto nos países centrais o pagamento do desenvolvimento da tecnologia é inicialmente jogado nos segmentos de alta de uma sociedade que já tem elevado poder de consumo, no Brasil, diferentemente, este custo seria rateado já no início do processo – em bases socialmente mais viáveis e justas – por um mercado de massas. Estamos falando de uma expansão do serviço de rádio digital que pode se tornar mais rápida no Brasil do que nos países centrais. Pensemos no que isto poderia representar para resolver os problemas do rádio AM e FM e da radiodifusão comunitária para se ter uma idéia da importância de tratarmos conjuntamente da digitalização dos diversos serviços de comunicação social eletrônica.

## **7. A omissão em relação à importância do *software* no processo de digitalização**

Em nenhum dos textos publicados pelo Ministério das Comunicações, aqui examinados consta o termo *software*. Nem a minuta do Decreto e nem o Anexo ao Decreto citam o termo "programas" de informática, que serão necessários à viabilização da digitalização. Sua existência é apenas evocada de forma indireta quando o Anexo ao Decreto refere-se à "possibilidade de serem desenvolvidas camadas dos subsistemas de recepção e transmissão, que permitam a convergência de várias tecnologias"<sup>25</sup>.

Apenas a minuta da Exposição de Motivos do Ministro das Comunicações toca no assunto, ainda que incidentalmente, nos seus itens 14 e 16. No primeiro, ao referir a

promoção da "integração entre universidade, centros de pesquisa e empresas privadas, sem a qual não se conquista um efetivo desenvolvimento industrial, tecnológico e social", a minuta da Exposição de Motivos manifesta a intenção de "formar um consórcio de universidades brasileiras, públicas e privadas, para se encarregar da pesquisa básica de possíveis soluções tecnológicas, tanto em componentes, quanto em programação".<sup>26</sup>

No segundo item referido, ao manifestar confiança de que "a indústria eletroeletrônica brasileira saberá muito bem enxergar, nesse arranjo institucional, uma extraordinária janela de oportunidade para absorver e implementar tecnologias de produto e processo", a minuta da Exposição de Motivos expressa a expectativa de que "assim, poderão ser consolidadas marcas industriais brasileiras neste que já nasce na condição de um dos maiores mercados mundiais futuros de componentes, programas e equipamentos digitais".<sup>27</sup>

Com a tecnologia de televisão digital, entretanto, os aparelhos receptores deixarão de ser eletrodomésticos passivos e farão muito mais do que exibir imagens e sons. Serão transformados em "verdadeiros microcomputadores em rede com várias possibilidades de interação, capazes de processamentos gráficos sofisticados".<sup>28</sup> O "novo sistema possibilitará o desenvolvimento de vários serviços, como jogos e diversas outras facilidades não oferecidas pela TV analógica e que serão oferecidas pela TV digital"<sup>29</sup> e com estas aplicações típicas de *software* serão geradas oportunidades, empregos, e interesses. O "desenvolvimento ligado à televisão digital" passa a ser estreitamente relacionado ao "desenvolvimento da área de informática. São desenvolvimentos que não podem ser separados".<sup>30</sup>

Por isso, tanto o *software* que é embutido nos chips<sup>31</sup>; como o que passa a ser acrescentado ao sistema por outros meios (cartões, meios magnéticos e ópticos, etc.),

---

<sup>25</sup> MINUTA DE ANEXO AO DECRETO, op. cit.

<sup>26</sup> MINUTA DE EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS, versão de 25/6/03, publicada pelo Ministério das Comunicações.

<sup>27</sup> MINUTA DE EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS, idem.

<sup>28</sup> FUNDAÇÃO CENTRO DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM TELECOMUNICAÇÕES – CPqD. *Relatório integrador dos aspectos técnicos e mercadológicos da televisão digital*. São Paulo, CPqD, 23 mar. 2001. p.76.

<sup>29</sup> Ara Apkar Minassian, Superintendente do Serviço de Comunicação de Massa da Anatel, em depoimento prestado na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados, em 24/4/2002.

<sup>30</sup> Max Henrique Machado Costa, engenheiro elétrico, professor da UNICAMP, em depoimento prestado na audiência pública realizada pela Comissão Tecnologia Digital do Conselho de Comunicação Social em 10/10/2002.

<sup>31</sup> Arnaldo Gomes Serrão, Coordenador-Geral das Indústrias Intensivas em Tecnologia da Secretaria do Desenvolvimento da Produção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, em depoimento

serão elementos decisivos no desenvolvimento da TV digital, em torno dos quais já se estabeleceram intensas disputas de interesses internacionais.

Na gestão anterior já se verificava a desatenção com o problema do *software*, evidenciada pela inexplicável omissão da "Política para adoção de tecnologia digital no serviço de radiodifusão de sons e imagens no Brasil", baixada pelo Governo Federal em setembro de 2002.<sup>32</sup> Esta também sequer citava o *software* como objeto de política pública relacionada com a TV digital.

"Devemos pensar" que nas emissoras de TV digital "teremos uma infra-estrutura de transmissão", isto é, uma "infra-estrutura de *hardware*" que necessitará de *software* "para transmissão desses programas interativos e, na casa dos usuários, nas suas residências, para a recepção e o processamento desses programas e a sua apresentação aos usuários".<sup>33</sup> Deste modo, "associado à infra-estrutura de *hardware*, à elaboração e à produção desses conteúdos"<sup>34</sup>, há o *software*. Esta necessidade fica ainda mais patente no caso dos conteúdos que explorem os recursos de interatividade. "Além da indústria de produção de conteúdo, mais ligada ao entretenimento de televisão, associada a isso, temos uma indústria de *software* que precisa se desenvolver no país"<sup>35</sup>. O documento produzido pelo governo anterior, entretanto, simplesmente não contemplou aquilo que a formulação atual do Ministério das Comunicações prossegue subestimando.

A TV digital, lembram os especialistas, em pouco tempo será muito mais do que hoje concebemos como computador: "será um supercomputador"<sup>36</sup>. A unidade receptora-decodificadora (URD) dos sinais da TV digital aberta, que poderá se encontrar dentro de um aparelho receptor digital ou em um adaptador externo, permitindo a utilização destes sinais mesmo em um aparelho receptor analógico, ilustra bem a situação gerada pela nova tecnologia.

No interior das URDs, ou DSTB como sugere a ABTA, estrutura-se uma complexa e sofisticada articulação de *hardware* e *software*, que bem ilustra o cenário gerado pela

---

prestado na audiência pública realizada pela Comissão de Tecnologia Digital do Conselho de Comunicação Social em 10/10/2002.

<sup>32</sup> EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS Nº 1247. op. cit.

<sup>33</sup> Guido Lemos De Souza Filho, coordenador da Comissão Especial de Sistemas Multimídia e Hipermídia da Sociedade Brasileira de Computação e Diretor Executivo do Laboratório Nacional de Redes de Computadores – LARC, em depoimento prestado na audiência pública realizada pela Comissão Tecnologia Digital do Conselho de Comunicação Social em 26/9/2002.

<sup>34</sup> Guido Lemos De Souza Filho, idem.

<sup>35</sup> Idem.

tecnologia digital. Inserem-se nas URDs as funções de um sistema operacional básico<sup>37</sup>, que aciona a funcionalidade do *hardware* e a sua capacidade de transformar sinais digitais em imagens e sons. Além destas funções básicas, o *hardware* é mobilizado para viabilizar aplicativos por um programa denominado API (*Application Programming Interface*)<sup>38</sup>. Complementa as funções das URDs o Sistema de Acesso Condicional (*Conditional Access System – CAS*)<sup>39</sup> que é essencial para a viabilização da interatividade nas URDs.

Das instruções que estão contidas no interior dos chips até os cartões e dispositivos que serão conectados às URDs esta tecnologia é permeada por *software*, *firmware*<sup>40</sup> e *middleware*.<sup>41</sup>

O *software* estará no sistema de transmissão das emissoras, nos aparelhos receptores, no guia interativo de programação, nos aplicativos que serão desenvolvidos, nos demais recursos de interatividade. Será o elemento mais dinâmico da cadeia envolvida pela digitalização.

Tal omissão na atual formulação do Ministério das Comunicações, por isso, é injustificável e deixa a descoberto um fator da digitalização tão importante quanto o do

---

<sup>36</sup> Marcelo Knörich Zuffo, engenheiro eletricista, professor da USP, em depoimento prestado na audiência pública realizada pela Comissão Tecnologia Digital do Conselho de Comunicação Social em 26/9/2002.

<sup>37</sup> O sistema operacional básico, ou RT-OS (*Real Time Operational System*), "complementa as funcionalidades do *hardware* executando funções elementares e disponibilizando uma biblioteca de funções, a API, para a camada de aplicações. Uma diferença do RT-OS quando comparado aos sistemas operacionais de microcomputadores convencionais é que ele deve ser compacto e veloz, capaz de manipular as instruções em tempo real. Exemplos de RT-OS comerciais são o OS-9 da Microware Systems Corp., o pSOS da Integrated Systems e nanoOS da Sony". In: CPqD, *Relatório Integrador*, p.76.

<sup>38</sup> API – Sigla de *Application Programming Interface*, "é a interface entre o sistema operacional da URD e as aplicações criadas para o usuário, como por exemplo jogos, comércio eletrônico, guia de programação, etc.". In: CPqD, *Relatório Integrador*, p.76.

<sup>39</sup> O Sistema de Acesso Condicional "pode ser definido como um sistema composto por *hardware*, *software* e fluxos de informação" e que possibilita que um assinante só "poderá decodificar e acessar o programa apenas se tiver direito ao serviço". In: CPqD, *Relatório Integrador*, p.82.

<sup>40</sup> Por *firmware* designa-se "qualquer *software* armazenado sob a forma de memória de leitura (ROM, EPROM e EEPROM) e que, portanto, preserva seu conteúdo mesmo quando a eletricidade é desligada" (conforme o Dicionário de Informática, no site [itudomais.com.br](http://itudomais.com.br)). O termo também pode ser definido como "programas gravados em memórias semi-permanentes. Os programas gravados no BIOS de um microcomputador são exemplos de *firmware*. A palavra designa um meio termo entre *hardware* (a parte física de um computador) e *software* (a parte lógica, os programas, de um computador)", segundo o Dicionário de informática, encontrado no site [www.mednet.com.br/users/mateuspa/auxilio.htm](http://www.mednet.com.br/users/mateuspa/auxilio.htm).

<sup>41</sup> *Middleware* refere-se a um "programa que permite que dois sistemas diferentes possam se comunicar. Por exemplo, permitir que um determinado programa, capaz de acessar um determinado banco de dados, possa acessar bancos de dados em outros formatos. Outro exemplo é a possibilidade de permitir que servidores de diferentes plataformas trabalhem em conjunto". Como exemplo, poderia se citar a combinação de "servidores Alpha e Linux" em um "sistema de processamento paralelo" (Dicionário de informática no site [www.guiadohardware.net/dicionario/dic-m.asp](http://www.guiadohardware.net/dicionario/dic-m.asp)). O termo também pode ser definido pela expressão "camada de transporte", que "gerencia o transporte de informações pelo ambiente de redes. É usada para isolar aplicações, operacionais ou informacionais, do formato real dos dados nas duas extremidades. Também inclui a coleta de mensagens e transações e se encarrega de entregá-las em locais e tempos determinados", segundo Maria Luiza Campos e Arnaldo Rocha Filho, in: CAMPOS, Maria Luiza & ROCHA FILHO, Arnaldo V. "Data warehouse", in: [genesis.nce.ufjr.br/dataware/tutorial/home.html](http://genesis.nce.ufjr.br/dataware/tutorial/home.html).



*hardware*, senão até proporcionalmente mais importante, porque está mais ao alcance de desenvolvimento pelo país. Destacamos, assim, que o impulso à tecnologia e à indústria brasileira de *software* é tão importante quanto o que se pretende dar à indústria eletroeletrônica.

## **8. A timidez nas definições sobre os novos cenários de competição**

As minutas da Exposição de Motivos e do Anexo ao Decreto manifestam, referindo-se às atuais emissoras de TV aberta, a preocupação com a necessidade de que os "estudos e pesquisas a serem desenvolvidos (...) devem visar a renovação, o fortalecimento e a dar novas condições competitivas às organizações que há meio século sustentam e desenvolvem o negócio da televisão, no Brasil"<sup>42</sup>. Justificam a preocupação com a constatação da "tradição já consolidada, a alta qualidade no geral, e as muitas características específicas que fazem da televisão aberta brasileira um caso ímpar na América Latina, e raro no mundo"<sup>43</sup>.

Os mesmos documentos explicam que "às atuais exploradoras será assegurada a participação na ampla gama de serviços, de radiodifusão ou interativos, a serem viabilizados pela tecnologia digital, na qual experimentarão e evoluirão a produção, transmissão e interação"<sup>44</sup>. Como conclusão, os dois documentos esclarecem que "tal não implica em negar a entrada de novos competidores nesse mercado, até porque a digitalização das comunicações, suportando novos negócios multimeios, permite, por si só, o incremento da concorrência no setor"<sup>45</sup>.

Observe-se que o texto dos dois documento sugere a promessa de apenas "não negar a entrada de novos competidores neste novo mercado", acrescentando a sutil indicação de que estes talvez não sejam necessariamente radiodifusores, mas empreendedores relacionados aos "novos negócios multimeios", o que, "por si só", garantiria "o incremento da concorrência no setor"<sup>46</sup>.

O incremento da "concorrência no setor", que a digitalização viabilizará, conforme admitem os próprios documentos em exame, está deste modo tratado de forma inadequadamente limitada e defensiva. Avaliamos que tal enfoque ou foi

---

<sup>42</sup> MINUTA DA EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS, op. cit. e MINUTA DE ANEXO AO DECRETO, op. cit.

<sup>43</sup> Idem.

<sup>44</sup> Idem

<sup>45</sup> Idem

<sup>46</sup> Idem

indevidamente subestimado, ou está sendo abordado exclusivamente no plano tático, sem o destaque necessário, talvez para não ferir a suscetibilidade dos atuais operadores de TV aberta.

Consideramos que, na primeira hipótese, existiria uma debilidade na abordagem que deve ser corrigida. Na segunda hipótese, haveria um equívoco, pois a questão da competição na mídia precisa ser tratada no plano estratégico e não apenas no tático. Deve estar entre os objetivos fundamentais da digitalização da TV aberta e de todas as demais tecnologias, o que precisa ser compreendido claramente pelo próprio empresariado de comunicação. Pois se as bases da competição não forem equacionadas antecipadamente, e de forma adequada, estaremos sujeitos ao agravamento da crise que hoje atravessa o setor de comunicação social como um todo, que tem levado as empresas, por exemplo, à busca da solução simplista de internacionalização do capital para solucionar seus problemas, com os riscos inerentes à desnacionalização da cultura, à exportação de emprego e renda e à fragilização da soberania nacional.

O que não se pode é renunciar a uma das principais inovações decorrentes da digitalização, que é multiplicação da disponibilidade de frequências, que pode viabilizar o ingresso de novos competidores e atores – inclusive em bases não comerciais – na comunicação social eletrônica. Tal aspecto será fundamental na configuração do novo modelo que será constituído.

Desde o Governo passado, entretanto, há um nítido movimento para se restringir os futuros sistemas de rádio e de televisão digitalizados ao ambiente constituído pelos atuais operadores. Este posicionamento foi herdado pelo atual gestão do Ministério das Comunicações que, até onde se sabe, não tomou nenhuma iniciativa para reavaliá-la. A Anatel, por exemplo, elaborou um Plano Básico de Canais de TV digital que acrescenta um número irrisório de canais digitais em disponibilidade, como se pode observar na Tabela 1, que expõe a situação de oito capitais brasileiras, nas quais se prevê apenas entre 4 e 7 canais digitais a permitir novas operações.

<b>Tabela 1 - Disponibilidade de canais Analógicos e Digitais para 8 capitais brasileiras no Plano Básico elaborado pela Anatel</b>						
Localidade	PBTv Canais Analógicos			PBTv Canais Digitais		
	Outorgas VHF	Outorgas UHF	Disponíveis	Disponíveis	Necessários à duplicação da programação dos atuais operadores	Disponíveis Excedentes
<b>Belo Horizonte</b>	6	1	0	11	7	4
<b>Brasília</b>	6	5	0	16	11	5
<b>Curitiba</b>	6	2 + 1*	0	14	9	5
<b>Fortaleza</b>	5	3	2	15	8	7
<b>Porto Alegre</b>	6	1 + 1*	0	13	8	5
<b>Recife</b>	6	1	3	12	7	5
<b>Rio de Janeiro</b>	7	1	0	14	8	6
<b>São Paulo</b>	7	4	1	15	11	4

Fonte: Siscom/Ministério das Comunicações – Posição em 4/7/2003

\* Concorrência em andamento

Nestas oito capitais, o espectro da TV em VHF, previsto no Plano Básico de Canais Analógicos, está esgotado e todas já dispõem de emissoras em UHF. No Plano Básico de Canais Digitais elaborado pela Anatel, além daqueles necessários à duplicação da programação das atuais emissoras de TV aberta – que será transmitida simultaneamente nas versões analógica e digital, durante o período da transição – ficam disponíveis para novas operações de TV digital, sete em Fortaleza, seis no Rio de Janeiro, cinco em Brasília, Curitiba, Porto Alegre e Recife; e apenas quatro em Belo Horizonte. Estes números indicam o máximo que o Poder Executivo está admitindo de novos operadores de TV digital nestas capitais. A confirmação da segunda frequência para os atuais operadores, a propósito, deve ser precedida de uma avaliação de que estes encontram-se rigorosamente em dia com todas as exigências da legislação em vigor.

Ocorre que, com a digitalização, desaparecem as diferenças de qualidade entre as frequências VHF (canais 2 a 13) e UHF (canais 14 a 69) e se torna possível a ocupação contígua de frequências, o que não é viável com a tecnologia digital por esta exigir frequências desocupadas entre as utilizadas, para evitar interferências. Tornar-se-ão tecnicamente viáveis, portanto, mais de 60 canais, em cada área de prestação de serviço.

O mercado brasileiro tem limites e o número de operadores de TV aberta também não será ilimitado. Esta nova realidade da TV aberta, por isso, deve ser pensada a partir de uma equação a ser estabelecida para assegurar tanto um mercado competitivo e viável

como o atendimento das demandas sociais atuais e das que serão enunciadas quando houver percepção da potencialidade gerada pela digitalização.

O número de operadores de TV aberta e a sua forma de organização e atuação – local, regional, nacional – no novo cenário digital, comportam muitas alternativas, hoje sequer cogitadas. Não podemos esquecer que a estruturação atual da televisão brasileira foi imposta mais "de fato" do que de direito. Aliás, a legislação ainda vigente, só para citarmos um exemplo, ainda hoje inibe a formação de redes nacionais. A política de redes nacionais de televisão foi imposta ao país pela situação "de fato" criada pelo empresariado de televisão e é tolerada não só pela complacência do Governo Federal, como também do Congresso Nacional, do Judiciário e, em boa medida, da própria sociedade civil, embora contrarie a legislação vigente. Na atribulada realidade da área das comunicações é um caso clássico de consenso passivo, em torno de algo que nunca chegou a ser tratado seriamente na esfera pública. O que não se pode aceitar é a sugestão de persistência da escassez expressa pelo Plano Básico da Anatel, que contribui para prolongar indefinidamente a atual situação.

O ingresso de novos operadores depende de pelo menos duas respostas complexas. A primeira é se estes iniciariam transmitindo exclusivamente TV digital aberta, ou também teriam de veicular seus conteúdos com sinal analógico, bancando um sistema de transmissão em fase de sucateamento, em atendimento à mesma exigência feita aos atuais operadores de TV aberta que, até o final da transição, terão que bancar simultaneamente as transmissões analógicas e digitais.

A segunda questão é definir qual o momento adequado para o ingresso dos novos competidores e qual a sua natureza e número adequado, de modo a não provocar simplesmente a desestruturação e inviabilização dos empreendimentos, atuais e futuros, e do próprio mercado.

Mesmo antes destas difíceis questões serem resolvidas, constata-se que o Plano Básico de Canais Digitais definido pela Anatel induz a um estreitamento das possibilidades de ingresso de novos operadores. Considerando que a ocupação da faixa de frequências em UHF poderia facilmente liberar, só a título de exemplo, mais 40 canais digitais para cada área de prestação de serviço, há uma evidente subestimação da potencialidade gerada pela digitalização.

No caso do rádio, a situação não é diferente, considerando o que tem sido ventilado, ainda sem posicionamentos oficiais. Com base em uma tecnologia norte-americana, os próprios radiodifusores brasileiros estão se dispondo a gerar o sinal digital em conjunto com o sinal analógico, sem necessitar de uma nova frequência, como ocorrerá no caso da TV aberta. Diferentemente do rádio, na TV a tecnologia não permite a veiculação duplicada da programação nas versões analógica e digital em uma mesma frequência, o que torna necessária a utilização de duas.

Ocorre que se for simplesmente aceita a proposta dos radiodifusores, sem outra solução além de uma simples digitalização das faixas de frequência AM e FM, praticamente saturada nas áreas de grande população em todo Brasil, teremos o congelamento do espectro nas mãos dos atuais operadores. Implantando este modelo, o país ficará sem a necessária multiplicação de alternativas de informação e fontes, isto é, teremos a negação objetiva da pluralidade que a digitalização poderá proporcionar, com a multiplicação das possibilidades técnicas que viabiliza.

Considerando que a utilização de uma simples frequência em UHF poderia acomodar facilmente algo próximo de 40 transmissões simultâneas de áudio, apenas para citar um exemplo das possibilidades técnicas abertas pela digitalização, constata-se que também no rádio está sendo objetivamente negligenciado o potencial de competição e de democratização da comunicação possibilitado pela digitalização.

## **9. Expectativas exageradas em relação à interatividade buscada na TV aberta**

A promoção da inclusão digital em escala de massas exige, por um lado, disseminação de recursos com capacidade de processamento de baixo custo nos domicílios e, de outro, conexão destes domicílios a redes que permitam o estabelecimento de interatividade.

As diretrizes constantes do Anexo ao Decreto, lançam o desafio de "buscar a possibilidade de dotar a TVD brasileira de total interatividade" procurando dela fazer um instrumento de "inclusão digital e social e de democratização do acesso à informação e à cultura"<sup>47</sup>. A expectativa em relação a este papel integrador social que

---

<sup>47</sup> MINUTA DE ANEXO AO DECRETO, op. cit.

poderá ser desempenhado pela futura TV digital está alicerçada na constatação da "quase universalização da nossa rede de televisão"<sup>48</sup>.

A TV digital aberta de fato pode, futuramente, constituir um rede para cumprir o papel pretendido pelo Ministério das Comunicações, mas podemos destacar outras três alternativas disponíveis imediatamente no país para atingir o mesmo objetivo: o serviço de TV a cabo, o serviço de telefonia fixa e o serviço de telefonia celular.

Das quatro alternativas referidas, a constituição de uma rede através da TV digital é a que hoje está mais distante tecnologicamente e possivelmente não venha a ser a mais econômica. A interatividade total pretendida pela diretrizes da minuta do Anexo ao Decreto para a TV digital exigirá, em cada domicílio, um sistema transmissor e antena destinados a gerar o sinal de retorno à central emissora que, por sua vez, deverá ter instalada uma rede capaz de recolher e processar estes sinais para viabilizar a interatividade.

O desafio de promover a máxima interatividade nos serviços de TV digital merece ser lançado, mas antes disso deve ser perseguida a resposta de como obter os mesmos resultados – talvez até de uma forma mais econômica, mais rápida e mais efetiva – com a criação de condições para universalização e acesso a baixo custo das demais redes que já são tecnicamente interativas.

Parece-nos um contra-senso projetar para a TV digital um papel redentor da exclusão digital, sendo este um serviço que até poderá ter viabilizada uma solução de interatividade social, mas não é vocacionado tecnicamente para esta função, ao contrário das redes de TV a cabo, telefonia fixa e telefonia celular, que são por definição e originariamente interativas. Insistimos que os estudos sobre o potencial de interatividade a ser obtido da TV digital aberta devem ser desenvolvido, mas sem descartar outros estudos que examinem como as disponibilidades atuais de serviços e redes poderiam viabilizar o alcance dos mesmos objetivos em prazos mais curtos e em bases econômicas.

### **9.1. As possibilidades imediatas da TV a cabo**

A TV a cabo, por exemplo, pode constituir um meio rápido e econômico para implementar objetivos de promoção da inclusão social e digital, disponibilizando

---

<sup>48</sup> Idem.

imediatamente recursos de interatividade plena que, no caso da TV aberta, apresentarão limitações técnicas e econômicas.

O serviço de TV a cabo está "desde 2000, com o número de assinantes estagnado em cerca de 2,1 milhões de assinantes<sup>49</sup>, com a conexão de apenas 8% dos domicílios do país"<sup>50</sup>. Os 60 mil quilômetros de redes utilizadas pelos operadores, entretanto, "colocam o serviço diante de cerca de 27,5% dos domicílios com TV do país. Isto é, além dos atuais 2,1 milhões de domicílios assinantes, outros 9,1 milhões de domicílios estão em condições técnicas para receber imediatamente o serviço."<sup>51</sup>.

"Isto significa que, tecnicamente, há rede instalada para conectar imediatamente não apenas os atuais 2,1 milhões de domicílios assinantes, mas algo próximo de 11,2 milhões de domicílios. Isto significaria ampliar o público com acesso à TV a cabo e aos serviços de banda larga de 12,5 milhões para 39,2 milhões de brasileiros. Os municípios onde se encontram estas operações de TV a cabo, por sua vez, representam 79,4% dos domicílios do País com televisão. Deste modo, uma massificação do serviço de TV a cabo tem como público potencial, a médio prazo, 25,4 milhões de domicílios e 80,9 milhões de brasileiros"<sup>52</sup>.

"A baixa taxa de adesão de assinantes deve-se, principalmente, ao alto preço cobrado pelos serviços o que faz com que os assinantes estejam fortemente concentrados nos segmentos de maior renda da população: A (70%), B (23%), C (5%) e D/E (1%)"<sup>53</sup>. Isto é, o mapa da exclusão da TV a cabo praticamente se superpõe ao mapa da exclusão do acesso ao computador e à internet. Este, portanto, é o problema que deve ser resolvido

O próprio empresariado do segmento de TV a cabo está debatendo maneiras de ampliar a expansão do serviço, com redução dos preços, mas seus objetivos são modestos em relação às necessidades do país.

O Conselho de Comunicação de Comunicação Social, órgão de representação da sociedade que assessora o Congresso Nacional, criou um Grupo de Trabalho, atualmente em fase de conclusão das suas atividades, para examinar os problemas e o

---

<sup>49</sup> ABTA. *Indicadores de Mercado – Base Setembro de 2002*. In: [www.abta.com.br](http://www.abta.com.br)

<sup>50</sup> ABTA. *Proposta de Novo Modelo – TV por Assinatura*. In: [www.abta.com.br](http://www.abta.com.br)

<sup>51</sup> ANATEL. *Relatório Panorama TV por Assinatura – Março / 2002*. In: ABTA. *Proposta de Novo Modelo...*, op. cit.

<sup>52</sup> PARECER nº 2/2003 aprovado pelo Conselho de Comunicação Social sobre o Projeto de Lei do Senado nº 175, de 2001 (capital estrangeiros nas TVs a Cabo), de autoria do Senador Ney Suassuna. O Conselho, por unanimidade, recomendou ao Senado Federal a rejeição deste projeto.

<sup>53</sup> ABTA. *Proposta de Novo Modelo – TV por Assinatura*. In: [www.abta.com.br](http://www.abta.com.br).

potencial dos serviços de TV a cabo, partindo da constatação de que "há uma equação econômica e comercial capaz de viabilizar a massificação do serviço de TV a cabo no Brasil, criando condições para que os cidadãos se conectem às redes de TV a cabo por um baixo preço ou mesmo a custo zero, o que permitiria uma verdadeira universalização do serviço".<sup>54</sup>

A ampliação da adesão ao serviço de TV a cabo, aponta o Conselho de Comunicação, "se fosse alcançada, além de suplementar os cidadãos com diversificadas alternativas de comunicação social, poderia viabilizar outros serviços, entre os quais acesso à internet com rede de banda larga, favorecendo a inclusão digital. Diversos serviços de educação, saúde e telemedicina e segurança, entre outros, podem ser desenvolvidos com a conexão em massa dos domicílios às redes de banda larga, na constituição de uma verdadeira infovia brasileira".<sup>55</sup>

## **9.2. *Necessidade de perguntas corretas***

O que as diretrizes do Anexo ao Decreto manifestam, portanto, é pretensão de estabelecimento uma política pública para promover um futuro papel de inclusão digital para a TV aberta, quando ainda sequer se cogitou sobre o estabelecimento de uma política pública para universalizar os meios atualmente disponíveis e que são hoje especializados naquilo que se quer obter futuramente da televisão aberta.

A já referida e criticada falta de uma abordagem abrangente do cenário da digitalização leva a esta projeção exagerada de expectativas em relação à TV digital aberta. Deste modo, tanto as perguntas quanto as respostas buscadas acabam comprometidas pelo enfoque restritivo.

Uma das perguntas corretas seria: quais são as soluções mais econômicas, rápidas e eficazes para o estabelecimento de redes interativas capazes de promover a inclusão digital em escala de massas que surgem com o processo de digitalização da mídia eletrônica e dos atuais serviços de telecomunicações disponíveis no país?

Seguramente, há possibilidades a serem exploradas imediatamente na TV a cabo e futuramente até no rádio digital, sem desconsiderar o potencial das redes de telefonia fixa e sem fio. Estas alternativas ganham força principalmente se considerarmos a possibilidade de constituição de redes híbridas, com fluxos de informação geradas pela

---

<sup>54</sup> PARECER nº 2/2003 aprovado pelo Conselho de Comunicação Social, op. cit.

<sup>55</sup> PARECER nº 2/2003, idem.



TV aberta digital ou pelo rádio digital estabelecendo processos interativos com retorno por sistemas de telefonia fixa ou sem fio, por exemplo. No caso da TV a cabo, por outro lado, uma política adequada poderia levar à universalização de um serviço cujas concessões hoje cobrem quase 80% dos domicílios com TV do país e que poderiam ser conectados, com o adequado estímulo de uma política pública, de modo a proporcionar o acesso com baixo custo a redes com total interatividade.

## 10. Omissão em relação à alternativa chinesa

A minuta da Exposição de Motivos manifesta a correta intenção do Brasil adotar uma posição autônoma em relação ao desenvolvimento da tecnologia para a TV digital aberta, promovendo "a realização de pesquisas e desenvolvimento (P&D) de um sistema brasileiro" voltado para "encontrar soluções apropriadas à nossa realidade social e econômica"<sup>56</sup>. Também corretamente, a minuta afirma que não há a exclusão, "de antemão", da possibilidade "de virmos a selecionar algum dos sistemas estrangeiros hoje disponíveis, caso atendam aos interesses sociais e econômicos do País"<sup>57</sup>.

Como sistemas estrangeiros disponíveis a minuta da Exposição de Motivos cita "o sistema americano ATSC (*Advanced Television Standard Committee*), o sistema europeu DVB-T (*Digital Video Broadcasting-Terrestrial*) e sistema japonês ISDB-T (*Integrated Services Digital Broadcasting-Terrestrial*)"<sup>58</sup>.

Não parece adequado que o Ministério das Comunicações deixe de referir uma importante alternativa emergente como o sistema chinês, que está em fase final de desenvolvimento. Trata-se de um país que tem praticado um persistente exercício de autonomia estratégica, bastante semelhante ao que o Brasil agora começa a sinalizar. Além disso, o desenvolvimento do sistema chinês volta-se para soluções tecnológicas de perfil sócio-econômico muito mais próximas do Brasil do que as dos países que originaram as três tecnologias hoje dominantes.

Em 2002, a presença de uma delegação chinesa que veio ao Brasil tratar da TV digital foi solenemente ignorada pelas autoridades brasileiras<sup>59</sup>. Enquanto isto, dirigentes do Ministério das Comunicações e da Anatel alegavam total ignorância sobre a alternativa

---

<sup>56</sup> MINUTA DA EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS, op. cit.

<sup>57</sup> Idem.

<sup>58</sup> Idem.

<sup>59</sup> CIPOLLA, Miguel. *Set reúne-se com Delegação Chinesa*. Revista Engenharia de Televisão. 30 jun. 2002

chinesa. Isto é, aqueles que deveriam estar diligentemente pesquisando e avaliando no cenário internacional as melhores alternativas para o país, já estavam conformados com os três padrões dominantes e deixavam de cumprir o seu papel público.

Temos certeza de que não é esta a atual posição do Ministério das Comunicações, mas é preciso que isto seja afirmado e que o processo de avaliação da alternativa chinesa seja levada a cabo, inclusive considerando a possibilidade de cooperação para o desenvolvimento de alternativas tecnológicas em comum.

Com capacidade anual de produção de 40 milhões de receptores de TV e mercado potencial de 350 milhões de unidades, a China continental está trabalhando para certificar um padrão de digitalização da transmissão terrestre de TV. A autoridade regulatória do país deve decidir ainda este ano qual das cinco alternativas desenvolvidas por quatro consórcios diferentes<sup>60</sup> será referendada como a opção nacional. Ressalte-se, finalmente, a importante circunstância deste de ter este país, hoje, o único Estado do mundo detentor de capacidade de transferência de tecnologia na área de semicondutores, enquanto as demais alternativas são detidas por empresas e conglomerados privados.

## **11. O problema da forma adotada para abrir o debate sobre a digitalização**

Não podemos ficar indiferentes à forma atabalhoada com que o Ministério das Comunicações conduziu a abertura do debate sobre a digitalização da TV aberta no final de junho de 2003. Os documentos aqui analisados foram publicados como estando "em debate" pelo prazo exíguo de uma semana e sem a definição de um procedimento para acolhimento das manifestações dos interessados.

Existindo no país uma razoável experiência na formulação e condução de consultas públicas, fica difícil entender porque um procedimento formal sem qualquer intenção de sonegar ou frustrar o debate público o que, se ocorresse, estaria em contradição com a disposição manifestada publicamente pelo Ministério das Comunicações. A rápida resposta do Ministério às diversas críticas recebidas, ampliando os prazos e favorecendo

---

<sup>60</sup> Os desenvolvedores são: Tsinghua University (padrão DMB-T), HDTV Technical Expert Executive Group (padrões ADTB-T e BDB-T/OFDM), Academy of Broadcasting Science (padrão CDTB-T) e Chengdu Electronic Technology University (padrão SMCC).

as condições para o recebimento de manifestações, evidencia que a improvisação do processo foi mesmo acidental.

O que o episódio parece revelar – e isto sim parece relevante no processo que está em curso – é ainda uma falta de clareza do próprio Ministério a respeito do alcance e da dimensão da tarefa a que está se propondo.

A condução da digitalização da mídia eletrônica por políticas públicas inverte o processo que prevaleceu no segmento da comunicação eletrônica do país. Os sistemas de mídia eletrônica que, desde o seu surgimento, foram se estruturando sempre mais "de fato" do que de direito, pela primeira vez enfrentarão o crivo de um regramento pautado pelo interesse público. Estamos falando, nada mais, nada menos, de sistemas de comunicação que exercem crescentes determinações sobre a vida social, nas suas dimensões econômica, política e cultural. A recomposição do sistema de mídia que a digitalização inevitavelmente, portanto, colocará em cheque relações de poder constituídas no país nas últimas décadas.

O processo da digitalização, além disso, envolve um dos segmentos da indústria de alta tecnologia que tem características efetivamente massivas. A criação de condições para o aproveitamento da oportunidade de constituir este mercado de massa da mídia, com a promoção da requalificação da indústria, da engenharia, dos centros de pesquisa e desenvolvimento e todos os demais interessados em participar, pode ser decisivo para tirar o país do atraso a que aceitou se submeter – até agora, principalmente, por falta de iniciativa do Governo Federal, nas gestões anteriores – no desenvolvimento e produção de semicondutores.

São duas tarefas históricas, com gigantescas repercussões, que estão a exigir iniciativas excepcionais e extraordinárias. Isto não é algo alcançável por medidas administrativas usuais ou por uma iniciativa isolado do Governo Federal. É preciso que se perceba que sem a ação do Poder Executivo tal propósito é praticamente inatingível. Mas também é necessário reconhecer que só a disposição do Governo Federal para atingir os resultados propostos não é o suficiente. É imprescindível um comprometimento real e efetivo do setor privado e dos mais diversos setores sociais interessados em se chegar aos resultados que está se pretendendo.

Por isso, a mobilização nacional das forças econômicas, da inteligência e da sociedade civil em geral para o alcance dos grandiosos objetivos propostos só poderá ser bem

sucedida se houver a convocação para um compartilhamento das responsabilidades na definição dos fins e dos meios para alcançá-los. Isto é, tal processo exige a formação de uma extraordinária base de consenso capaz de dar sustentação a todos os seus desdobramentos e obter dos diversos segmentos sociais os esforços e os compromissos que de todos serão exigidos.

A acidentada improvisação parece mostrar que o Ministério das Comunicações ainda não tem bastante claro o seu papel, as suas possibilidades, mas também os seus limites, e o tipo de relacionamento que doravante precisa estabelecer com a sociedade – setor privado e sociedade civil em geral. Esta é maior preocupação decorrente da forma errática com que o Ministério das Comunicações conduziu os primeiros momentos do debate da digitalização, em junho de 2003.

## **12. Observações tópicas complementares**

Além dos problemas destacados anteriormente, com o sentido de também contribuir para o aperfeiçoamento das formulações contidas nos documentos colocados em debate, o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação apresenta as seguintes observações, comentários e propostas com sentido mais tópico e específico.

### **12.1. *Necessidade de aperfeiçoamento conceitual da formulação***

As diretrizes da minuta do Anexo ao Decreto merecem uma revisão das suas formulações, com o estabelecimento de uma melhor hierarquização das definições de meios e fins, objetivos gerais e específicos e elementos essenciais e complementares da política a ser desenvolvida.

Não se pode equiparar, por exemplo, a "promoção da inclusão digital e social" com a "otimização do espectro de radiofrequências"<sup>61</sup>. Este último objetivo, embora obviamente pertinente, só adquire sentido como meio para o alcance de um fim social e não como algo que tenha valor intrínseco. Talvez isto pareça normal na abordagem tecnocrática do Governo anterior, mas é notoriamente incongruente com uma gestão, como a atual, que está orientando sua ação por finalidades sociais claramente assumidas.

---

<sup>61</sup> MINUTA DE ANEXO AO DECRETO, op. cit.

A explicitação do encadeamento de meios e fins e da hierarquização das finalidades gerais e objetivos específicas é essencial não apenas para evitar dúvidas a respeito da orientação estabelecida, mas também para formalizar a contratualidade que vai sustentar os acordos políticos em torno da proposta.

A falta de clareza da proposição talvez tenha o seu maior problema na indiferenciação estabelecida entre os conceitos de cidadão e consumidor. A minuta refere-se, em diversas oportunidades a cidadão, consumidor, usuário, povo e população para referir a titularidade dos benefícios sociais visados pela política. Embora afirme que o desenvolvimento pretendido será presidido por uma "estratégia baseada no cidadão"<sup>62</sup> sem, no entanto, enunciá-la. Esta lacuna autoriza, mais adiante, a peculiar explicitação de que "todo esforço para implantar a TV digital terrestre no Brasil deve centrar-se no interesse do consumidor"<sup>63</sup>.

É evidente que uma política desta natureza deve esclarecer o que cada setor da sociedade tem a ganhar. Os radiodifusores, a indústria, os profissionais, os pesquisadores, universidades, os produtores de conteúdo e mesmo os "consumidores" de produtos e serviços audiovisuais devem identificar como seus interesses serão contemplados. Esta percepção é essencial para garantir seu sucesso. A formulação do próprio Ministério das Comunicações indica, entretanto, que não está se dispondo apenas a organizar uma cadeia de produção e consumo, mas constituir um processo de promoção e inclusão social.

É neste sentido que consideramos recomendável uma revisão do texto estabelecendo-se não só a hierarquização aqui reivindicada, mas uma adequada explicitação da titularidade dos benefícios que serão buscados e, neste sentido, torna-se importante diferenciar os aspectos referentes às relações de consumo dos indivíduos, que precisam ser equacionados, mas que não esgotam a dimensão de cidadania cuja afirmação e valorização, esta sim, justifica-se que presida "todo o esforço para implantar a TV digital" no Brasil. Não estamos, portanto, apenas cobrando clareza semântica da formulação, mas clareza política das definições adotadas.

---

<sup>62</sup> Idem.

<sup>63</sup> Idem.

## **12.2. Outras definições conceituais necessárias**

Considerando que a própria minuta da Exposição de Motivos refere que seria mais correto designar os "padrões" da TV digital de "sistema"<sup>64</sup>, e que as diretrizes da minuta do Anexo ao Decreto utilizam com sentido aparentemente distinto as expressões "modelo", "padrão" e "sistema"<sup>65</sup>, consideramos conveniente que estas três conceituações sejam formalmente definidos neste documento.

Outra conceituação que merece ser formalmente estabelecida é a de "multimeios"<sup>66</sup>, por se tratar, inclusive, de uma aplicação que está sendo exigida do serviço pelas diretrizes.

## **12.3. Adoção de expressões jurídica e politicamente mais adequadas**

De acordo com a legislação vigente as atuais emissoras de televisão abertas são operadas por empresas que receberam outorgas de concessões para execução do serviço de radiodifusão de sons e imagens.

Desde o início da década de 70, quando se começou a produzir minutas de alteração na legislação de radiodifusão pelo Ministério das Comunicações – que permaneceram sigilosas até 1979, franqueadas apenas ao setor privado – o empresariado de radiodifusão vem pressionando pela mudança da expressão "execução do serviço" por "exploração do serviço", que é como o segmento define rotineiramente sua atividade.

Mesmo que o uso de tal expressão não altere o *status* jurídico das funções do concessionário, consideramos que há uma inversão na percepção pela sociedade e pelo próprio empresariado, do sentido atribuído à concessão. O entendimento de que a função dos radiodifusores é a de explorar e não de executar um serviço, sugere um empobrecimento de sua função social.

De qualquer modo, a legislação vigente define os concessionários como executores de um serviço de radiodifusão e não parece apropriado que os documentos oficiais do Ministério das Comunicações definam as emissoras de TV como "atuais exploradoras", devendo as expressões utilizadas serem mais adequadas jurídica e, acreditamos, também politicamente.

---

<sup>64</sup> MINUTA DA EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS, op. cit.

<sup>65</sup> MINUTA DE ANEXO AO DECRETO, op. cit.

<sup>66</sup> Idem.

#### **12.4. Necessidade de distinção entre o serviço básico e outras aplicações**

Há um problema na estruturação do texto das diretrizes da minuta do Anexo ao Decreto que o leva a relacionar as modalidades de transmissão – TVAD e TVDP monoprogramada e com múltipla programação – em um tópico definido como "outras aplicações"<sup>67</sup>. Entendemos que estas modalidades constituem o serviço básico e essencial a ser prestado pela TV digital e como tal deveriam ser caracterizadas, em distinção a outras aplicações que são efetivamente complementares ao serviço.

#### **12.5. Não limitação a apenas duas configurações de qualidade de imagem**

A conceituação das configurações de qualidade da imagem da TV digital estabelecida nas diretrizes da minuta do Anexo ao Decreto, que estranhamente as define apenas como "variantes da televisão"<sup>68</sup>, apresenta uma certa incongruência com o que se tem estabelecido internacionalmente e mesmo com o que se acumulou de estudos no Brasil, como exemplifica a sistematização das possibilidades técnicas apresentadas pela Fundação Centro de Pesquisa de Desenvolvimento (CPqD) em estudo publicado em abril de 2001, referidas na Tabela 2.

<b>Tabela 2 - Configurações de qualidade de imagem da TV digital</b>				
<b>Tipo de configuração</b>	<b>Número de Linhas</b>	<b>Número de Pixels por linha</b>	<b>Formato de tela utilizado</b>	<b>Volume de bits gerado (Mbits/s)<sup>69</sup></b>
<b>HDTV</b> (alta definição)	1080	1920	16:9	16,5
	720	1280	16:9	10,5
<b>EDTV</b> (definição estendida)	480	720	16:9	3,9
<b>SDTV</b> (definição padrão)	480	640	16:9 ou 4:3	2,8
<b>LDTV</b> (baixa definição)	240	320	4:3	0,4

Fonte: Relatório Integrador dos Aspectos Técnicos e Mercadológicos da Televisão Digital – CPqD – Versão 1.0

Pela descrição sumária contida na minuta do Anexo ao Decreto as "variantes" TVAD e TVDP correspondem, respectivamente, às configurações HDTV e SDTV, tal como são internacionalmente conhecidas.

<sup>67</sup> Idem.

<sup>68</sup> Idem.

<sup>69</sup> CPqD, Relatório Integrador - Apêndices, p.13

O problema apontado é que estas duas configurações contidas nas diretrizes são as únicas exigidas. Consideramos que na fase de prospecção e diagnóstico da transição digital não se deve descartar nenhuma possibilidade tecnológica que possa cobrir, mais à frente, eventuais lacunas ou necessidades do modelo de serviços e de negócios. Não parece adequado, portanto, limitar as configurações de qualidade de imagem apenas às duas configurações indicadas na minuta do Anexo ao Decreto.

Neste sentido, recomendamos que as configurações EDTV e LDTV também sejam exigidas, completando toda a gama de possibilidades de transmissão de recepção de sons e imagens possibilitada pela TV digital aberta.

### ***12.6. Financiamento por outras instituições nacionais e regionais***

Sendo este um projeto de dimensões nacionais e de grande alcance econômico e social, parece-nos adequado que o desenvolvimento de tecnologias brasileiras em TV digital devesse mobilizar, desde o seu início, bancos regionais de desenvolvimento, fundações estaduais de amparo à pesquisa e outras instituições financeiras e científicas, na esfera das administrações estaduais e municipais, o que poderia ampliar o engajamento das mais diversas instituições públicas e privadas na consecução dos objetivos da política.

O compartilhamento das responsabilidades de financiamento deste desenvolvimento pelas instituições citadas, além de não restringir a sustentação do trabalho aos recursos do Funttel otimizando o aproveitamento de recursos, poderia se constituir em um importante instrumento de afirmação da política como um verdadeiro projeto nacional, apoio e engajamentos no plano regional, com mobilização de agentes produtivos das regiões participantes.

## **13. Reivindicação do Fórum**

Várias das posições do Ministério das Comunicações que, com justiça, assinalamos como positivas e adequadas na parte inicial deste estudo há muitos anos vêm sendo defendidas pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação.

Na Audiência Pública realizada pela Anatel em 29 de maio de 2001 para debater a "utilização da tecnologia digital na transmissão terrestre de televisão" foram as entidades integrantes do Fórum as únicas que se manifestaram defendendo a necessidade de se priorizar as definições do modelo em relação à escolha da tecnologia,



também sustentando que o modelo deveria ser concebido a partir das afirmação das necessidades sociais, tal como hoje propõe o Ministério das Comunicações.

Na época, a intransigência da Anatel em ouvir a sociedade, mesmo em uma Audiência Pública, expressava-se na determinação de que neste evento os participantes não poderiam externar suas posições, mas apenas solicitar esclarecimentos da agência sobre suas posições. Entendendo que isto correspondia a uma inversão do sentido, inclusive legal, que é atribuído a uma audiência pública, as entidades do Fórum obtiveram na Justiça Federal uma liminar determinando que a Anatel, além de receber solicitações de esclarecimento, também aceitasse ouvir o posicionamento, os comentários, as críticas e as proposições dos participantes das audiência.

Sofrendo o desgaste de ter de mudar a forma de condução de uma audiência pública em plena realização, por força de uma determinação judicial, à Anatel só restou acatar a decisão, mas continuou dificultando ao máximo a sua realização, estabelecendo que as manifestações só poderiam ser feitas por escrito, o que impediu um verdadeiro debate.

Posteriormente, na consulta pública que se seguiu a esta audiência, diversas das posições aqui apresentadas foram defendidas pelas entidades do Fórum, como pode ser constatado na documentação que está disponível no site da Anatel na internet.

Esta é a forma coerente, consistente e persistente com que o Fórum vem tratando das questões da área das comunicações no país, muitas vezes assumindo o pioneirismo na defesa de posições que hoje começam a ser esposadas pelo Ministério das Comunicações e pelo Governo Federal, como ocorre no caso da digitalização da TV aberta.

Não é por acaso que as principais inovações institucionais na área das comunicações do país – seguramente ainda extremamente limitadas, em relação à amplitude da problemática existente – tiveram a intervenção do Fórum, desde o início da década de 90. Estamos nos referindo, sobretudo, ao papel central do Fórum:

- na aprovação da Lei 8.389/91, que regulamentou a composição e instalação do Conselho de Comunicação Social, a partir de um acordo firmado com o empresariado de comunicação que originou a proposta acolhida e apoiada pelo Congresso Nacional;
- na formulação e na aprovação de Lei 8.977, a Lei da TV a cabo, com conceitos inovadores, resultantes de uma inédita negociação entre o setor privado e os setores da sociedade civil articulados pelo Fórum, produzindo um texto que foi acolhido e integralmente apoiada pelo Congresso Nacional;
- na aprovação da Lei 9.612, que criou o serviço de Radiodifusão Comunitária, uma legislação que, apesar de toda as suas limitações, abriu caminho para o

reconhecimento das demandas da sociedade e da necessidade de atendê-las, em um processo que ainda está em disputa, agora com uma postura francamente favorável do Ministério das Comunicações;

- na instalação do Conselho de Comunicação Social, conquistada 11 anos depois do que determinava a Lei 8.389, que começa agora a mostrar o importante papel que pode ter para a sociedade.

O acúmulo, a experiência e a consistência das formulações do Fórum são a expressão de uma entidade que, desde seu início, se propôs a congregar e representar os mais diversos setores da sociedade em relação à problemática da área das comunicações, a partir de uma perspectiva pública, não particularista e corporativa.

Por isto tudo, o Fórum se sente legitimado, não só como o exercício de um direito, mas também como a afirmação de um dever, para reivindicar a participação no Grupo Executivo do Projeto Televisão Digital, que será criado pelo Governo Federal.

O Fórum, em hipótese alguma, se omitirá neste debate crucial para o desenvolvimento da comunicação social eletrônica, que se impõe como o principal elemento configurador das relações econômicas, políticas e culturais nas sociedades contemporâneas.

Reconhecemos que a criação do GET é uma iniciativa positiva e meritória do Ministério das Comunicações, no qual está sendo acolhida uma participação expressiva da sociedade. A análise da composição do GET, entretanto, mostra que além da participação dos representantes dos órgãos governamentais, na participação aberta à sociedade o setor empresarial está desproporcionalmente presente, em relação aos demais setores da sociedade civil, o que é algo que o Ministério das Comunicações precisa reavaliar.

Como entidade que representa a perspectiva de várias entidades profissionais da área das comunicações e diversas entidades de outros setores da sociedade civil, o Fórum sente-se muito à vontade, para reivindicar, enfaticamente, ter sua participação no GET acolhida pelo Governo Federal.

Temos a certeza de que nosso acúmulo, trajetória e experiência no estabelecimento pioneiro e sem precedentes de relações politizadas e inovadoras com o Estado e com o setor privado, nos qualificam para proporcionar uma contribuição relevante a este debate crucial para o futuro dos sistemas de comunicação social em nosso País.

*Brasília, 17 de julho de 2003.*

**Entidades integrantes da Executiva do  
Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação**

Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária – ABRAÇO

Conselho Federal de Psicologia – CFP

Executiva Nacional dos Estudantes de Comunicação Social – ENECOS

Federação Interestadual dos Trabalhadores em Radiodifusão e Televisão – FITERT

Federação Nacional dos Jornalistas – FENAJ