

How to overcome agency-structure problem: Historical Institutionalism as an alternative.

Domingues-da-Silva Juliano.

Cita:

Domingues-da-Silva Juliano (2010). *How to overcome agency-structure problem: Historical Institutionalism as an alternative*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/139>

Como surgiu a TV digital no Brasil: uma narrativa analítica sobre preferências e decisão governamental¹

Juliano Domingues-da-Silva

juliano_domingues@hotmail.com

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Brasil

Área temática: Opinión Pública, Comunicación Política y Comportamiento Electoral /
Medios de comunicación y opinión pública

Resumo

Este artigo aborda o processo de definição das diretrizes da política de digitalização da TV aberta brasileira, a partir do pressuposto de que escolhas governamentais refletem e institucionalizam relações de poder. Com base no institucionalismo histórico e na narrativa analítica, foram observados os dois decretos reguladores da TV digital no País (nº 4.901/2003 e nº 5.820/2006), seus antecedentes históricos e momentos subseqüentes. A análise conclui que as regras referentes à TV digital adotadas pelo ator *Governo Federal* atendem, fundamentalmente, as preferências do ator *radiodifusores*, ao mesmo tempo em que vão de encontro aos anseios do ator *movimentos sociais*.

Palavras-chave

TV digital. Política de comunicação. Narrativa analítica. Institucionalismo histórico.

How digital TV has emerged in Brazil: an analitic narrative about preference and government decision

Abstract

The present article analyzes the decision making process on digital TV in Brazil, from the assumption that government decisions reflects and institutionalizes power relations. Based on historical institutionalism and analytic narrative, we have analyzed the two regulatory decrees of digital TV (No. 4.901/2003 and No. 5.820/2006), its historical background and subsequent moments. We have concluded that the rules for digital TV operation adopted by the actor *Federal Government* reflects, basically, the preferences of the actor *broadcasters* and goes against of the actor *social movements* wishes.

Keywords

Digital TV. Communication policy. Communication politics. Analytic narrative. Historical institutionalism.

¹ Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

Introdução

O presente artigo tem como objeto de análise o processo de definição das diretrizes relativas à política de digitalização da TV aberta brasileira, com o propósito de oferecer uma resposta ao seguinte questionamento: como surgiu a televisão digital no Brasil? Parte-se do pressuposto de que escolhas governamentais refletem e institucionalizam relações de poder. Elas seriam resultado de interações entre indivíduos e instituições, seus interesses, regras e comportamentos historicamente verificáveis. Nesse sentido, este artigo apresenta o resultado de dois anos de análise dos principais dispositivos legais referentes à exploração da radiodifusão de sons e imagens, a partir do conceito de estudo de caso interpretativo (cf. LIJPHART, 1971; GERRING, 2007). Ao mesmo tempo, procurou-se relacioná-los, historicamente, à formação de preferências e ao comportamento dos principais atores envolvidos com o setor.

Foram analisados não só os dois decretos reguladores da TV digital no País (nº 4.901/2003 e nº 5.820/2006), mas também antecedentes históricos e momentos subsequentes à instituição das duas normas. Pretendeu-se, assim, relacionar práticas e regras (formais e informais) ao modo como se deu o processo de digitalização da TV no Brasil. Para isso, este estudo de caso interpretativo recorreu aos pilares teóricos do Institucionalismo Histórico e ao conceito de narrativa analítica (*analytic narrative*). Verificou-se que o processo de digitalização da televisão brasileira contou com a participação preponderante de três atores: radiodifusores, Governo Federal e movimentos sociais. O primeiro, quando do início do debate sobre digitalização da TV, nos anos 1990, mostrou-se o condutor informal do processo e, em função disso, atuou estrategicamente no sentido de ver seus interesses atendidos por meio de decisões governamentais. Assim, defendeu explicitamente e com apoio da Anatel a adoção da tecnologia japonesa (ISDB, *Integrated Services Digital Broadcasting*) por parte do ator Governo Federal, em detrimento da tecnologia americana (ATSC, *Advanced Television Systems Committee*) e da européia (DVB, *Digital Video Broadcasting*). A decisão, porém, não foi tomada na gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) – ficou para o governo seguinte. Enquanto isso, o ator movimentos sociais – defensor da tecnologia DVB – também passou a atuar estrategicamente guiado, porém, por interesses antagônicos àqueles das emissoras. No início do governo Lula (2003), havia indícios de que o ator movimentos sociais seria atendido. Entretanto, não foi o que ocorreu. Esta análise conclui que a instituição de normas e práticas referentes à TV digital, por parte do ator Governo Federal, refletiu, fundamentalmente, preferências do ator *radiodifusores*, sobretudo durante a gestão do ministro das Comunicações Hélio Costa. Ao mesmo tempo, representou barreiras, formais e informais, ao atendimento de preferências do ator *movimentos sociais* – o que levou os atores *Ministério Público Federal* e *Poder Judiciário* a entrar em cena.

A contextualização histórica de dispositivos legais relativos à radiodifusão de sons e imagens apontou regularidade no que diz respeito à interação estratégica desses atores, o que permitiu estabelecer relações entre formação de preferências negociadas informalmente e decisão governamental.

1. Radiodifusão e Estado

A radiodifusão (difusão de sons e imagens) se dá através do espectro eletromagnético, definido como a faixa total de frequências empregadas em radiocomunicações, entre 8 e – aproximadamente – 300 Gigahertz (PARETO NETO apud HERZ, 1987). Pode-se afirmar que a radiodifusão se trata de uma atividade pública por excelência (RAMOS, 1974 apud PINTO, 1992). Mas, por caber ao Estado a

prerrogativa de autorizar a concessão ou permissão para exploração do espectro eletromagnético, esse tipo de serviço está submetido ao controle governamental, independentemente do tipo de regime: “O fato é que vários tipos de governo, orientando-se por diferentes critérios, criam dispositivos legais para a exploração da radiodifusão, sendo nítida a predominância ativa do Estado” (PINTO, 1992, p. 43). O governo, portanto, concentra o poder de estabelecer os parâmetros que regulam o setor: “a configuração dos meios de comunicação eletrônicos em um país é resultado de decisões políticas de instâncias governamentais e da dinâmica legislativa, influenciadas pelo sistema de pressão de atores bem posicionados no momento em que se instalam no meio” (SOARES, 2006, p. 135). Interesses de determinados atores são atendidos, enquanto preferências de outros são negligenciadas.

Quando se trata de formulação de regras para exploração do serviço de radiodifusão no Brasil, o setor empresarial tem, historicamente, colecionado vitórias – os institutos parecem formulados para atender, prioritariamente, às preferências do setor empresarial (cf. HERZ, 1987; BOLAÑO; VIEIRA, 2004; PIERANTI, 2007; LIMA, 2006; GOULART, 2006; MIGUEL, 2002; BORGES, 2009; MORAES, 2009; BOLAÑO; BRITTO, 2007; BARBOSA FILHO; CASTRO, 2006). O mesmo parece ter ocorrido no caso da TV digital. Esta é a principal conclusão de uma pesquisa que, durante dois anos, procurou investigar atores, interesses e estratégias relativos à digitalização da televisão aberta no Brasil. Seus principais resultados estão sintetizados neste artigo.

2. Fundamentação teórica

A presente dissertação está assentada em pressupostos característicos do neoinstitucionalismo (MARCH; OLSEN, 2008). Mais especificamente, utilizam-se as bases teóricas do Institucionalismo Histórico. Pressupõe-se, portanto, que o comportamento do indivíduo é melhor compreendido quando relacionado às regras que acabam por incentivar ou restringir suas ações (cf. LOWNDES, 2002; IMMERGUT, 1998; THELEN, 1999; PETERS, 1999; HALL; TAYLOR, 2003; STEINMO, 2008).

O Institucionalismo Histórico oferece instrumentos adequados para se investigar, fundamentalmente, *como* atores fazem determinadas escolhas, além de analisar as consequências de tal decisão (STEINMO, 2008). Para tanto, esta abordagem sugere uma possibilidade de síntese agência-estrutura, que permite ao observador narrar analiticamente não só o comportamento estratégico dos agentes e a interação dos atores, mas também o contexto histórico de formação de preferências. Atores, interesses, estratégias, relações e distribuição de poder são melhor compreendidos quando contextualizados (STEINMO, 2008; KEATING, 2008; THELEN; STEINMO, 1998). Por isso, esta pesquisa faz uso de elementos relativos à Teoria da Escolha Racional, ao mesmo tempo em que recorre à narrativa analítica (cf. THELEN, 1999; LEVI, 2004; PIERSON; SKOCPOL, 2002; RYAN, 2004; MAHONEY; SNYDER, 1999; PIERSON, 2000). O Institucionalismo Histórico permite a união desses métodos em busca de uma explicação mais completa dos fenômenos políticos, a partir do argumento de que as fronteiras que separam história e racionalidade instrumental são mais frágeis do que se pode imaginar (IMMERGUT, 1998; KATZNELSON; WEINGAST, 2005). O Institucionalismo Histórico estaria situado entre essas duas visões: inserido num contexto de normas e regras, cuja construção se pode verificar historicamente, o indivíduo obedece às suas preferências auto-interessadas, racionais (STEINMO, 2008).

Estudiosos desse ramo neoinstitucionalista estão interessados, em geral, em observar não só o modo como (novas) instituições surgem e moldam escolhas e interesses dos atores, mas também como estruturam suas relações de poder com outros

grupos (THELEN; STEINMO, 1998). Para isso, partem do princípio de que decisões políticas possuem a capacidade de influenciar, de forma prolongada, o processo político, ao mesmo tempo em que são influenciadas por ele (SKOCPOL, 1992; KING, 1995 *apud* PETERS, 1999). Regras, normas e práticas – formal ou informalmente instituídas – refletem o contexto em que são construídas (LEVITSKY; HELMKE, 2006). Como consequência, elas facilitam ou dificultam a mobilização de grupos de interesse, isto é, privilegiam os interesses de uns em vez de outros (MOE, 2006; BRINKS, 2006). É com base nesses elementos institucionais que os indivíduos constroem interpretações da realidade e, por conseguinte, definem estratégias de comportamento (IMMERGUT, 1998).

3. Radiodifusores: caminho percorrido e *motivações das motivações*

A primeira providência para digitalizar a televisão no Brasil foi tomada no governo Fernando Collor (1990-1992). Em junho de 1991, o Minicom instituiu a Comissão Assessora para Assuntos de Televisão (COM-TV), cujo objetivo principal era analisar os sistemas desenvolvidos nos EUA, Japão e Europa. Desde sua criação, a COM-TV contou com a participação ativa da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert) que, naquele momento, já dispunha de um aliado de peso: a SET, a Sociedade Brasileira de Engenharia de Televisão e Telecomunicações, fundada em 25 de março de 1988.

A Abert e a SET passaram a atuar de forma coordenada, já que o tema central da comissão interessava diretamente a empresários do setor de radiodifusão que, no início dos anos 1990, vivia um momento de crise financeira, creditada a quatro fatores principais: o endividamento em dólar; a dificuldade de atração de capital externo a custo reduzido; a concentração da receita publicitária, já que a Rede Globo atrai 75% dos anúncios em televisão; e a multiplicação de frentes de investimento no setor de Comunicações, como acesso à internet banda larga (FREITAS, 2004). A crise atravessou os anos 1990 e chegou ao início dos anos 2000. Entre 2002 e 2003, a dívida da mídia brasileira chegou à casa dos R\$ 10 bilhões de dólares (BRITTOS; BOLAÑO, 2009). Em função desse contexto de dificuldade financeira, os interesses do ator *radiodifusores*, representados fundamentalmente pela Abert/SET, estariam concentrados no potencial da TV digital gerar novas fontes de receitas (DANTAS, 2009). A partir desse contexto, é possível inferir comportamentos carregados de intenção do ator *radiodifusores* vinculados, diretamente, a essa expectativa de valor quanto às decisões relativas à digitalização da televisão no Brasil.

Em 1994, a Abert/SET formalizou a criação do Grupo Técnico Abert/SET de TV Digital, formado por representantes de todas as redes de televisão, engenheiros de empresas fornecedoras e entidades de pesquisa. O objetivo do grupo não se resumia, porém, a apenas “apresentar” a tecnologia digital a empresários e técnicos do setor. Dentre suas atribuições estava prevista, de forma clara, a tarefa de orientar o processo de escolha do padrão a ser adotado no Brasil (ABERT/SET, 2003). A Abert – coordenada pelo engenheiro Fernando Bittencourt, diretor geral da Central Globo de Engenharia – era, portanto, parte interessada no processo de tomada de decisão. A intenção em “colaborar no processo de definição” escondia uma ação estratégica do ator por meio da qual procurava oficializar seus interesses sob a forma de regras relativas ao padrão de televisão digital. Empresas associadas à Abert/SET solicitaram ao Minicom autorização para realização de testes comparativos entre os sistemas, sob regulamentação definida pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Em 14 de janeiro de 1999, a Anatel reuniu as 17 empresas interessadas em realizar experiências

para discutir a viabilização técnica dos procedimentos com os três sistemas de televisão digital em operação no mundo (ATSC, DVB e ISDB). Foi quando a Agência anunciou a contratação da Fundação Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CPqD) para auxiliar no acompanhamento e na avaliação de todo o trabalho (HOBAlKA; BORGES, 2007). O grupo de 17 empresas era formado por: MTV (SP), CBI (SP), EPTV (SP), Cultura (SP), Bandeirantes (RJ e SP), CNT (PR), Rede Record (SP), Rede Mulher (SP), TV Brasília (DF), TV Alterosa (MG), Rede Vida (SP), Rede Globo (RJ e SP), Rede TV (RJ) e SBT (RJ e SP) (ANATEL, 1999).

Em novembro de 1998, as empresas concessionárias de serviço de radiodifusão, por meio da Abert/SET, firmaram um acordo de cooperação técnica com a Universidade Mackenzie. Os equipamentos necessários para a realização dos testes, bem como todo o instrumental para a montagem e funcionamento dos laboratórios, foram adquiridos via Convênio de Cooperação Tecnológica firmado entre a Universidade Mackenzie e a NEC Brasil, perna nacional de uma das maiores indústrias do mundo no ramo de tecnologia da informação e da comunicação. Patrocinaram os experimentos, ainda, a Eletro Equip/Harris, Eletros, Linear, Nokia, Phase Continental, Rhode Schwartz, Sterling/Digital Vision, Transtel, Tektronix, Wandel Goltermann e Zenith (BOLAÑO; BRITTO, 2007). Carlos Brito Nogueira, da TV Globo, ficou responsável pelo planejamento administrativo. Os testes, por sua vez, foram conduzidos por engenheiros vinculados às emissoras e por professores e pesquisadores da Universidade. A autorização para a realização dos testes comparativos de laboratório e de campo veio em 30 de agosto de 1999, por meio do Ato número 4.609 do Conselho Diretor da Anatel. Quase um mês depois, no dia 28 de setembro, os trabalhos foram iniciados, com os transmissores instalados na sede da TV Cultura, em São Paulo. Os experimentos só foram possíveis em virtude do aporte financeiro da NEC Brasil – um total de R\$ 2,5 milhões – o que leva Bolaño e Brittos (2007, p. 136) a afirmar: “A dinâmica já começou errada, com a delegação de grande parte dos passos pré-digitalização a entidades privadas, sem a participação de organizações representativas dos telespectadores, trabalhadores do setor e movimentos sociais”.

Desde o início dos testes, a proposta do grupo Abert/SET era submeter a experimentos as três plataformas de transmissão em atividade no mundo. No entanto, em março de 2001, a Abert/SET reuniu um total de 400 pessoas entre empresários, autoridades, jornalistas, acadêmicos e engenheiros durante 12 dias no Rio de Janeiro para demonstração didática exclusiva do padrão ISDB (BOLAÑO; BRITTO, 2007). O relatório com os resultados de seis meses de experimento (setembro de 1999 a março de 2000) de laboratório e de campo (120 experiências) foi entregue à Anatel, “para subsidiar a agência na escolha do melhor sistema de TV para o país” (Abert/SET, s.n.t.). Ainda havia testes a serem realizados. Porém, o grupo julgou os dados como suficientes para se chegar à conclusão e o trabalho foi finalizado. O primeiro relatório da Abert/SET apontou o padrão ATSC como o menos apropriado, por suas baixas flexibilidade e robustez quando comparado com os demais concorrentes; a avaliação dos padrões DVB e ISDB foi positiva, com vantagem para este último no que diz respeito à maior imunidade a ruído e alta capacidade de mobilidade. Estava hierarquizada, assim, a ordem de preferências do ator *radiodifusores*.

Depois de mais de 300 reuniões e 127 testes, dos quais 50 práticos, o grupo chegou à conclusão: “Esses trabalhos também foram encaminhados à Anatel e serviram como respaldo à **decisão unânime** das redes de TV em sugerir a adoção do sistema japonês ISDB pelo Brasil” (*ibidem*, grifo nosso). No relatório divulgado em fevereiro do ano 2000, a Abert/SET sugere adoção, por parte da Anatel, do sistema de modulação

COFDM (utilizado pelos modelos europeu e japonês), por ser este tecnicamente superior e, portanto, mais apropriado às condições brasileiras, quando comparado à modulação do tipo 8VSB (empregada pelos americanos) (TAVARES, 2001; OLIVEIRA, 2002). “Desde então, esse padrão (japonês) tem sido defendido arduamente pelos radiodifusores nacionais, principalmente pelos executivos ligados às Organizações Globo” (BOLAÑO; BRITTOS, 2007, p. 137). Esse foi o primeiro estudo técnico a recomendar a plataforma japonesa. É possível deduzir que a tecnologia ISDB seria aquela que proporcionaria um volume maior de benefícios ao ator *radiodifusores* dentre as disponíveis. A divulgação do relatório seria, então, a manifestação de um comportamento carregado de intenções: “Um estudo realizado sob o comando da principal entidade de radiodifusores, visto, portanto, com ressalvas por parcela importante da opinião pública nacional” (BRITTOS; BOLAÑO, 2009, p. 311). Ressalvas que não se deram por acaso, mas que refletiriam inferências a respeito das *motivações das motivações* que levaram o ator *radiodifusores* a defender tal tecnologia.

Vale lembrar que o sistema japonês não pressupõe a figura do operador de rede, característica do sistema DVB. Ele significa a possibilidade de inserção de um novo ator que, conseqüentemente, incentiva o aparecimento de novos indivíduos no cenário – ou seja, um problema para os radiodifusores já estabilizados no mercado e detentores de concessão no espectro. “Isso representa partilha de poder, o que mobilizou os grandes operadores televisivos contra essa opção” (BRITTOS; BOLAÑO, 2009, p. 306). Nesse caso, a decisão da Abert/SET pelo ISDB pode subentender um posicionamento que reflete não só uma estratégia de mercado, mas também uma tentativa de criar barreiras à divisão do espectro. “Com ele [o operador de rede], cada emissora recebe o espaço necessário para transmitir seu conteúdo, e se uma nova tecnologia possibilitar diminuir esse espaço, o excedente é automaticamente redistribuído para a entrada de novas emissoras” (COLETIVO INTERVOZES, 2006, p. 20). A transmissão analógica ocorre em banda de 6 MHz de largura; no caso da TV digital, esse mesmo espaço pode ser usado para a transmissão de até oito canais, a depender da tecnologia adotada, em função da capacidade de compressão de dados propiciada pela tecnologia digital. Esse mesmo espaço pode ser dividido entre novos atores ou reservado àquele já detentor da concessão, a depender da política adotada para o setor.

Com o ISDB, a emissora detém um grau maior de autonomia, se comparado ao sistema DVB, no que diz respeito ao uso do espaço espectral. É a empresa quem decide o que fazer com os 6 MHz a ela reservados, e não um operador de rede. A Rede Globo, por exemplo, pretende veicular a mesma programação em três tipos distintos de definição: um canal em HD; outro em SD; e, o terceiro, para equipamentos portáteis, como telefones celulares. Nesse sentido, não se tem multiprogramação – são três canais com o mesmo conteúdo. O espaço de espectro que, eventualmente, sobrar se torna obsoleto. Para o Coletivo Intervozes, sem o operador de rede, os 6 MHz disponíveis para a transmissão digital são entendidos quase como uma propriedade da concessionária de serviço radiofônico – e não como um bem público. Cruz (2008) destaca outras motivações que estariam por traz das ações do ator *radiodifusores* em defesa do ISDB. Primeiro, o fato de que o padrão japonês permite a transmissão para celulares dentro do canal da TV, sem a necessidade – mais uma vez – da entrada das operadoras de telefonia celular no cenário de negócio – serviço creditado à característica “flexibilidade”, típica desse sistema. Outro aspecto: a tecnologia ISDB supõe alta definição de som e imagem, o que significa que sua transmissão ocupa uma banda maior do espectro eletromagnético por canal, o que diminuiria o risco do fantasma – para as emissoras já detentoras de outorga – da multiprogramação e, conseqüentemente,

do aumento da competitividade no mercado televisivo. Ao optar pelo sistema ISDB, a Abert/SET desqualificou o modelo de negócios adotado pela Europa, por priorizar a multiplicidade de novos canais em detrimento da alta definição. “Aliás, essa característica está sendo vista pela Abert como o principal ponto negativo do sistema europeu” (TAVARES, 2001, p. 7).

Para o ator *radiodifusores*, o mercado publicitário brasileiro não comportaria a instalação de novos canais, o que poderia agravar ainda mais a crise financeira vivenciada pelo setor. Para eles, a opção mais adequada ao contexto seria um modelo baseado na monoprogramação e na alta definição. Por outro lado, televisores de alta definição demandam gastos maiores por parte dos fabricantes, o que poderia refletir no preço de receptores. Mas, os empresários da radiodifusão brasileira eram os principais interessados no tema e aqueles com maior poder de pressão econômica e política. Isso foi destacado pelos próprios associados da Abert/SET, em material oficial do grupo, intitulado *Conjunto de Requisitos para a TV Digital Brasileira*: “Somos os principais interessados no sucesso da TV digital brasileira, pois dele depende a nossa sobrevivência como indústria, geradora de empregos e de produção de conteúdo e cultura brasileira” (ABERT/SET, s.n.t.).

A Abert/SET se destacou ao longo do processo de experimento a partir do qual o governo brasileiro iria basear, futuramente, sua escolha quanto ao sistema a ser adotado. O grupo representante dos interesses dos concessionários de serviços de radiodifusão (17 empresas) não só coordenou os testes, como também preparou o relatório final entregue à Anatel para consulta pública em 5 de junho de 2000 (Consulta Pública número 237). Ou seja, não foi a Anatel quem coordenou os testes. A Agência estava a serviço dos interesses dos concessionários de radiodifusão no processo de tomada de decisão relativo ao sistema de televisão digital a ser adotado pelo Brasil: “Vale dizer que à época, entendeu-se que o interlocutor dos agentes privados deveria ser a Anatel, a quem foi atribuída competência para regular aspectos técnicos, mormente relativos ao espectro” (2008, p. 57-8). Uma autarquia da Administração Pública Indireta que deveria desfrutar de independência estava, portanto, a defender os interesses de um determinado grupo coordenado, ressaltou-se, pelo diretor geral da Central Globo de Engenharia. A atuação de liderança da Abert se deu com o respaldo do ator *Governo Federal* (BOLAÑO; BRITTOS, 2007).

4. Movimentos sociais: FNDC e Intervezes como contraponto

A sociedade civil se envolveu nas discussões sobre a digitalização da TV, fundamentalmente, por meio de duas entidades: o FNDC e o Coletivo Intervezes. Tratam-se de duas instâncias convergentes daquilo que se convencionou chamar de “movimento pela democratização da comunicação” (RAMOS, 2007, p. 45). Em conjunto, eles compreendem o que este artigo identifica, para fins analíticos, como o ator *movimentos sociais*, dotado de racionalidade estratégica e inserido na arena de negociação em torno dos rumos da digitalização da televisão brasileira. Quanto às suas preferências e interesses, o FNDC e o Coletivo Intervezes se consolidaram como um contraponto em relação ao ator *radiodifusores*.

Criado em 1991 como um movimento social, o FNDC transformou-se em entidade em 1995. Em meados dos anos 1990, o Fórum se desmobilizou. No início dos anos 2000, no entanto, com a vitória do candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) na disputa pelo poder Executivo e com a iminência da implantação da televisão digital no País, o movimento se reergueu e reativou suas bases: “Simultaneamente, toda a regulamentação da área de comunicações está sendo revista e a sociedade brasileira

deve enfrentar o momento histórico de definir qual digitalização das comunicações será mais emancipadora para o Brasil”². Entre as principais bandeiras do FNDC estão: maior participação da sociedade civil nas decisões governamentais relativas a políticas de comunicação; a democratização da mídia – embora não conceitue tal expressão; a efetivação de um marco regulatório que prepare o Brasil para os desafios da convergência; a universalização da inclusão digital por meio do rádio e da TV; e um novo modelo que garanta a pluralidade e a diversidade cultural³. Ao abordar a importância estratégica da digitalização, o FNDC destaca a “possibilidade inédita de rompermos com a monopolização e a oligopolização do mercado de radiodifusão no Brasil, abrindo uma fase extremamente dinâmica para a competição e o estabelecimento de novos atores” (FNDC, 2005, p. 2).

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

Coletivo Brasileiro de Comunicação Social Intervozes, criado em 2002, apresenta perfil semelhante. Trata-se de uma entidade que reúne ativistas, jornalistas e estudantes da área de comunicação que se propõem a reivindicar a democratização do direito à comunicação. Em 2003, tornou-se uma associação civil sem fins lucrativos e, hoje, conta com representantes em 15 estados e no Distrito Federal. Entre 2005 e 2007, envolveu-se ativamente de discussões públicas sobre a TV digital no país. A entidade participou de debates e promoveu eventos com a academia e com os consórcios responsáveis pelo desenvolvimento do SBTVD (Sistema Brasileiro de TV Digital). Houve, ainda, realização de audiências, interlocução com os representantes do Estado e do Ministério Público Federal. Também para o Coletivo Intervozes, a TV digital deveria possibilitar a entrada de novos atores no cenário da radiodifusão brasileira, como forma de garantir a democracia efetiva e a liberdade de expressão e pensamento, a partir de um sistema público de comunicação sem fins lucrativos e sob controle da sociedade. “A melhor maneira de estimular a migração para a TV digital, segundo o Intervozes, seria através da criação de novos canais, e não da transmissão em alta definição, que exige receptores de custo inacessível para a maioria da audiência de TV aberta no Brasil” (SOARES, 2006, p. 134).

O Intervozes ressalta que, ao adotar determinado modelo de digitalização da TV, o Estado brasileiro definirá por democratizar ou não os meios de comunicação através da otimização do espectro; por estabelecer ou não um marco regulatório que prepare o País para um futuro de convergência de mídias; pela inclusão digital ou não de milhões de

² Disponível em: < http://www.fndc.org.br/internas.php?p=internas&lay_key=5&cont_key=9>. Acesso em: 19 de outubro de 2009.

³ Essas preocupações estão presentes no documento *O que o governo despreza no debate sobre a TV Digital: elementos para a recuperação do interesse público no projeto estratégico da digitalização das comunicações no Brasil*.

famílias que se encontram à margem dos avanços tecnológicos do setor; pelo impulso ou não da indústria audiovisual nacional; pela representação ou não da diversidade regional brasileira na mídia; e, por fim, “se queremos, em resumo, garantir direitos fundamentais presentes na Constituição Federal de 1988 e nos pactos internacionais ratificados pelo Brasil” (COLETIVO INTERVOZES, 2006a, p. 4). A entidade crítica, ainda, o que considera pressa para tomada de decisão sobre qual padrão adotar e sugere o adiamento da definição, de modo a possibilitar a introdução de instrumentos que permitissem uma maior participação da sociedade na discussão. Além disso, defende um modelo que permita a multiplicidade de canais, mesmo que para isso seja necessário abrir mão da alta definição. O Intervozes propõe transmissão em EDTV (*Enhanced Definition*), com qualidade semelhante – ou superior – àquela proporcionada por aparelhos de DVD. Dessa forma, além de um ganho expressivo em relação ao sinal analógico, com a eliminação de “fantasmas” e “chuviscos” na imagem, seria possível também a inclusão de novos atores no cenário audiovisual brasileiro, por meio da otimização do espectro. Isso porque a EDTV permite a transmissão simultânea de até quatro programas em um mesmo canal (multiprogramação); ao passo que, em HD (*High Definition*), seriam necessários os mesmos 6 MHz para transmitir apenas uma programação. Adotar um sistema de transmissão e recepção em HD representaria, ainda, alto custo não só para telespectadores (que precisariam adquirir televisores do tipo *full HD* para ter acesso à tecnologia), mas também para emissoras educativas, públicas e comerciais (locais), que seriam obrigadas, por questão de sobrevivência, a adquirir equipamentos para captação, edição e transmissão em HD. Percebe-se, assim, que a proposta do Coletivo Intervozes quanto ao modelo de televisão digital se aproxima do padrão europeu (DVB), baseado, fundamentalmente, na multiplicidade de programação ou de canais, mesmo que, para isso, seja necessário abrir mão da definição HD. Decisões relativas à configuração de um modelo de TV digital iam além, portanto, das questões tecnológicas. Abarcava, sobretudo, definições sobre adoção de políticas de comunicação, por meio das quais determinados interesses seriam atendidos e, outros, relegados a segundo plano.

O cenário conflituoso no início dos anos 2000 poderia ser assim resumido: de um lado, empresários concessionários de serviços de radiodifusão a julgar já suficientes os elementos favoráveis à adoção do modelo japonês (ISDB-T), com ênfase na transmissão em alta definição; do outro, entidades da sociedade civil ligadas a movimentos sociais, organizadas em torno da defesa de características inerentes ao sistema europeu (DVB), a defender um debate amplo em torno da escolha, além de cautela na tomada de decisão. Em 2003, toma posse um novo governo. Luís Inácio Lula da Silva chega ao poder cercado de expectativa por parte, sobretudo, de entidades ligadas a movimentos sociais da área audiovisual – afinal de contas, chegava ao Executivo um líder sindical, presidente nacional de um partido historicamente ligado a movimentos sociais, o Partido dos Trabalhadores (PT).

5. TV digital no governo Lula: expectativas e novas diretrizes

Assim que chegou ao Executivo, o presidente Luís Inácio Lula da Silva deu demonstrações de que caminhava no sentido de atender às expectativas do ator *movimentos sociais*. Mudanças relativas ao desenho institucional quanto à implementação da digitalização evidenciaram isso. Entre 1997 e 2002, a Anatel foi responsável pelo estudo, planejamento e desenvolvimento da digitalização da televisão brasileira. Em 2003, entretanto, essa prerrogativa foi transferida para o Ministério das Comunicações, que passou a concentrar os procedimentos relativos ao tema. Se antes

havia suspeitas de cooptação informal da Anatel por parte do ator *radiodifusores*, agora ela se efetivava formalmente, desta vez pelo ator *Governo Federal*. Esse arranjo institucional – a transferência de poder de uma agência reguladora independente para uma pasta governamental – seria “o reconhecimento do caráter político de uma decisão dessa magnitude” (BRITTOS; BOLAÑO, 2009, p. 311).

Para o FNDC, enfraquecer a Anatel, ao mesmo tempo em que se fortalecia o Ministério, significava enfraquecer também o grupo Abert/SET e sua influência sobre a Agência: “O reposicionamento do Minicom restabelece o primado das decisões políticas sobre a suposta neutralidade e objetividade das decisões técnicas” (FNDC, 2003, p. 8). De um lado, a Anatel estaria mais exposta a pressões do ator *radiodifusores*; do outro, o *Governo Federal* estaria mais propenso a ceder a pressões do ator *movimentos sociais*. Portanto, a politização do debate seria um meio do ator *movimentos sociais* moldar as regras aos seus interesses, por meio de um governo propenso a atender suas reivindicações. Não por acaso, naquele momento, o ator *radiodifusores* reivindicou maior participação no processo de tomada de decisão (RADIODIFUSORES cobram..., 2003). Percebe-se, então, que participação no curso do processo decisório seria um valor instrumental e não um princípio em si – seja entre *radiodifusores* ou *movimentos sociais*.

À época, a pasta era comandada pelo ministro Miro Teixeira. É por ele assinada a minuta da Exposição de Motivos da TV Digital, de junho de 2003, por meio da qual o ministro ressaltava oficialmente sua convicção sobre a possibilidade de o Brasil desenvolver modelo, sistema e padrão próprios de televisão digital (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, n.p., 2003). O ator *Governo Federal* propunha, basicamente, a integração entre universidades, centros de pesquisa e empresas privadas, com vistas ao desenvolvimento industrial, tecnológico e social do País. A partir da leitura da disposição do que o documento chama de benefícios, percebe-se: (1) ênfase em relação ao potencial de inclusão social oferecido pela digitalização da televisão; (2) possibilidade da inclusão de novos atores no cenário, uma vez que o documento faz referência não só ao setor de telecomunicações – como relacionado a novos serviços e aplicações baseados em interatividade –, mas, sobretudo, à multiprogramação – uma das reivindicações do ator *movimentos sociais*; (3) a melhoria da qualidade de som e imagem, por sua vez, é o último item da lista – o que leva a crer que, diante dos benefícios elencados e da potencialidade quanto ao impacto social da digitalização da TV, esse seria, talvez, o menos importante.

Já a Exposição de Motivos nº 1.247 de 6 de setembro de 2002, assinada pelo então ministro Juarez Martinho Quadros do Nascimento no governo FHC, indicava uma melhor qualidade de som e imagem como item primeiro na relação de benefícios a serem ofertados pela nova tecnologia. Além disso, em nenhum dos trechos daquele documento se verifica qualquer menção à possibilidade de desenvolvimento de sistema próprio por universidades, centros de pesquisa ou indústrias brasileiros. Percebe-se, portanto, uma mudança de postura no que diz respeito às iniciativas preliminares diante da digitalização da televisão no Brasil quando do início do governo Lula. Não por acaso, a gestão do ministro Miro Teixeira à frente da pasta foi vista com simpatia pelo Coletivo Intervozes e pelo FNDC: “[...] o governo demonstrou relativa abertura ao debate e acertou ao verificar junto às universidades que pesquisavam o tema a possibilidade de desenvolver componentes que formassem um sistema brasileiro” (INTERVOZES, p. 9, 2006). Diante do que o Ministério das Comunicações havia elencado como principais benefícios da tecnologia digital, naquele momento, o cenário era favorável ao sistema europeu. Prova disso foi a parceria entre Brasil e União

Europeia, formalizada em 18 de julho de 2003, para realização de pesquisas conjuntas na área de TV e inclusão digital. Na ocasião, o comissário europeu de Indústria e Sociedade da Informação, Erkki Liikanen, mostrou-se convencido de que o Brasil havia decidido pela criação de um sistema próprio de televisão digital, em parceria com a Europa (PULITI, 2003). Enquanto isso, o ator *radiodifusores* continuava a cobrar maior participação no processo de definição da digitalização da televisão brasileira: “Os radiodifusores não podem ser coadjuvantes em relação a escolha de um padrão de TV digital” (RADIODIFUSORES cobram..., 2003).

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

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

O Decreto nº 4.901, de 26 de setembro de 2003, instituiu o Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD). A norma procurou, fundamentalmente, estruturar de maneira formal o trabalho de desenvolvimento da digitalização da televisão brasileira, ao apresentar não só objetivos, mas também a divisão de tarefas entre Comitê de Desenvolvimento, Comitê Consultivo e Grupo Gestor. Ao primeiro, competia decidir sobre o padrão a ser escolhido pelo governo brasileiro, orientar o presidente da República sobre o tema e supervisionar o Grupo Gestor; este, por sua vez, deveria executar as ações de gestão operacional e administrativa decididas pelo Comitê de Desenvolvimento (com apoio técnico e administrativo da Finep, Financiadora de Estudos e Projetos, e do CPqD); e, por último, ao Comitê Consultivo caberia propor ações e diretrizes fundamentais relativas ao SBTVD.

A distribuição de prerrogativas estava longe de representar uma distribuição equilibrada de poder, uma vez que o poder decisório relativo aos trabalhos do SBTVD estava concentrado no Comitê de Desenvolvimento. Conforme prevê o Art. 3º, ao Comitê de Desenvolvimento competia fixar critérios e condições para a escolha das pesquisas, dos projetos e dos participantes; estabelecer diretrizes e estratégias para a implementação da tecnologia digital; supervisionar os trabalhos do Grupo Gestor; oferecer relatório com propostas sobre a definição do modelo de referência do sistema brasileiro de televisão digital, do padrão a ser adotado e da forma de exploração do serviço. O Comitê deveria ser formado por um representante do Minicom, da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Ciência e Tecnologia, do Ministério da Cultura, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério da Educação, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério das Relações Exteriores e, por último, da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República.

O poder de decidir se concentrou nas mãos do Executivo, uma vez que o Comitê de Desenvolvimento era diretamente vinculado a ele – percebe-se, pois, um reforço institucional nesse sentido. Dentre suas prerrogativas formais, estava, por exemplo, a de “decidir sobre as propostas de desenvolvimento do SBTVD”, presente no inciso VI do Art. 1º. Aos atores *movimentos sociais* e *radiodifusores* restou, formalmente, o Comitê Consultivo que, como o próprio nome sugere, possuía caráter propositivo. Ele era

composto por entidades da sociedade civil representantes de classe, subdivididas entre Câmara de Serviços, Conteúdo, Universalização e Inclusão Digital e a Câmara de Tecnologia e Indústria. Ao prever formalmente um espaço reservado à manifestação de entidades representativas de setores vinculados à comunicação, “o governo dava sinais de que a busca da equalização de visões e interesses corporativos seria uma das tônicas do processo de definição dessa política” (FNDC, 2005, p. 3). O Decreto, porém, não expõe claramente quais seriam as atribuições do Comitê Consultivo. Formalmente, tratava-se de um meio de se possibilitar àqueles que atuavam no setor o acesso às ações relativas à digitalização da TV. Sua função seria opinar sobre os diferentes modelos de negócio, ou seja, a tarefa do Comitê se restringia a opinar e propor soluções sobre a normatização dos ganhos dos atores envolvidos num dado modelo de serviços (BOLAÑO; BRITTOS, 2007).

O parágrafo primeiro do Art. 5º limitava ainda mais o raio de ação dos dois atores. Ele atribuiu ao presidente do Comitê de Desenvolvimento, ou seja, ao Ministro das Comunicações, a prerrogativa de indicar as entidades com assento no Comitê Consultivo. Ressalte-se outro aspecto relevante: o Comitê Consultivo deveria ser presidido pelo presidente do Comitê de Desenvolvimento, ou seja, pelo Ministro das Comunicações. O Comitê de Desenvolvimento, vinculado diretamente à Presidência da República e formado por representantes de 10 Ministérios, detinha total controle sobre o Comitê Consultivo. Embora previsto formalmente, podia-se prever – a partir do desenho institucional – que, na prática, o Comitê Consultivo iria dispor de um raio de participação extremamente restrito ao longo do processo de tomada de decisão relativo ao SBTVD. E foi o que se verificou do início das suas atividades, em 17 de agosto de 2004 – três meses após sua criação oficial, por meio de ato do Ministério das Comunicações – até a assinatura do Decreto 5.820/2006, o qual formalizou sua extinção. Diante das queixas de representantes do Comitê, pode-se afirmar que, na prática, o grupo esteve à margem do processo decisório. A começar pelo não recebimento de documentos elaborados pela Fundação CPqD que deveriam servir como material de consulta e de discussão ao longo do processo de debate sobre qual modelo adotar – o relatório “Modelo de Referência” seria um exemplo. O Comitê Consultivo alega que só recebeu quatro dos oito documentos produzidos pela Fundação de pesquisa (FNDC, p. 7, 2005). O Minicom negou essa afirmação, ao declarar que as entidades representativas da sociedade integrantes do Comitê participaram ativamente das 83 reuniões e que todas tiveram acesso aos relatórios produzidos pelo CPqD (SCHENKEL, 2006). Os registros da correspondência eletrônica da Secretaria-Executiva do FNDC, no entanto, desmentem o Ministério, ao assegurar que ocorreram apenas 12 reuniões ordinárias do Comitê Consultivo ao longo dos 19 meses de sua existência. Informativo do Coletivo Intervenções afirma, ainda, que documentos e estudos encaminhados pela Câmara de Conteúdo do Comitê Consultivo não foram devidamente postos em debate. Para Celso Schröder, secretário-executivo do FNDC, houve uma transferência da discussão do ambiente público para espaços privados e informais (INTERVOZES, 2005).

O quadro de descontentamento levou oito entidades que representam 450 organizações a enviar uma carta ao Minicom, ao Congresso e ao Presidente da República. No documento, elas exigiam transparência, participação nas decisões, valorização do desenvolvimento da tecnologia nacional e a utilização da televisão como instrumento de inclusão social. Assinaram a carta a Associação Brasileira de Canais Comunitários (ABCCOM), Associação Brasileira de ONGs (Abong), Associação Brasileira de TVs Universitárias (ABTU), Campanha Quem Financia a Baixaria é

Contra a Cidadania, Congresso Brasileiro de Cinema (CBC), Associação Nacional pelo Direito à Comunicação (Cris Brasil), Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) e Fórum Brasileiro de Ensino de Cinema e Audiovisual (Forcine) (INTERVOZES, 2005). A queixa reforça a interpretação apresentada por Melo (2007) quando da análise detalhada do Decreto 4.901. De acordo com o autor, qualquer uma das opções disponíveis no cenário mundial atenderia aos aspectos-chave elencados no instituto, quais sejam: interatividade, mobilidade, portabilidade e definição de imagem. Questões técnicas, portanto, não seriam alvo do debate central. “O fator decisivo era a preservação do modelo de negócio das emissoras de TV, como defendido por muitos (inclusive pelo ministro das Comunicações)” (p. 142). Daí, subentende-se que a participação ativa de críticos ao modelo em vigor colocaria em risco tal preservação. Nesse sentido, a SET não concordou com os termos do documento e, por isso, não assinou a queixa. O que leva a crer que o ator *radiodifusores* – ao contrário do ator *movimentos sociais* – não estava se sentido alijado do processo decisório.

7. Os relatórios “Cadeia de Valor” e “Modelo de Referência”

O governo divulgou 22 editais de pesquisa para que consórcios formados por universidades, centros de pesquisa e empresas pudessem contribuir com o desenvolvimento da tecnologia nacional do SBTVD (INTERVOZES, 2005). Em agosto de 2004, 80 instituições de pesquisa já estavam credenciadas a receber, por meio de apresentação de projetos, R\$ 65 milhões do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funntel), gerido pelo Minicom (HOBAlKA; BORGES, 2007). As pesquisas de mercado na área tiveram andamento e, em 15 de outubro de 2004, a Fundação CPqD finalizou o relatório intitulado “Cadeia de Valor”: “São construídos três cenários e, para cada um, são levantados os prováveis impactos e o relacionamento entre os agentes”, relata o documento (GIANSANTE *et al.*, 2004, p. 5). O estudo detalhou possíveis cenários, a depender, justamente, das características a serem adotadas em relação ao sistema de televisão digital. São três os cenários de cadeia de valor: cenário incremental; cenário diferenciação; e cenário convergência.

No primeiro caso (cenário incremental), não há ruptura com a cadeia de valor atual e a digitalização é entendida como uma evolução tecnológica. No segundo cenário (cenário diferenciação), há a ruptura em alguma medida, uma vez que se prevê a exploração da multiprogramação, isto é, a multiplicidade de canais de uma mesma emissora. O terceiro cenário (cenário diferenciação) disponibiliza opções às emissoras: alta definição em monoprogramação; ou multiprogramação em definição padrão, com possibilidade de alternar essa configuração, a depender da estratégia mercadológica adotada. Outro aspecto dessa alternativa é a interatividade com canal de retorno, o que permite maior participação do usuário ao longo da programação. Por último, o cenário convergência representa uma ruptura significativa com a cadeia atual, com destaque para interatividade com canal de retorno – por meio do qual o telespectador interage com o emissor da programação – e multiprogramação, num ambiente caracterizado pelo oferecimento de multiserviços. Esse cenário prevê a utilização da inovação tecnológica em sua totalidade, na qual radiodifusão e telecomunicações se confundem. “Com a perspectiva de se utilizar o receptor de TV como terminal bidirecional, fixo ou móvel, interconectado a diferentes redes, é possível que ocorra uma profunda transformação na cadeia de valor da TV como é conhecida atualmente. A expectativa de valor do ator *movimentos sociais* estaria mais próxima desse cenário, já que ele prevê uma ruptura significativa com a cadeia de valor atual.

O cenário denominado incremental prevê o modelo que mais se aproximaria da expectativa de valor do ator *radiodifusores*: alta definição em ambiente de monoprogramação. Dessa forma, o espaço potencialmente multiplicado do espectro seria revertido não para novos canais, mas para alta qualidade de som e imagem – o que representaria uma barreira à entrada de novos atores no setor de radiodifusão de sons e imagens. Além disso, no cenário incremental, a interatividade não se daria via telefonia celular e a recepção de canais abertos em telefones móveis seria gratuita. Este seria, assim, o pior cenário para as teles. Por outro lado, tratava-se da melhor opção para as emissoras concessionárias de serviços de radiodifusão, que concentrariam o oferecimento de serviços em tecnologia digital de som e imagem. O cenário incremental seria, portanto, uma espécie de migração conservadora da TV analógica para a TV digital. Por prever alta qualidade de som e imagem, mobilidade e monoprogramação como características, este cenário é apresentado como aquele que favorece o segmento das emissoras atuais: “Se, por um lado, a interatividade, a mobilidade/portabilidade e os novos formatos de imagem podem estimular a audiência e a geração de receitas, por outro, a monoprogramação não favorece a entrada de novas emissoras” (*ibidem*, p. 49). Não favorece, também, o surgimento de novos produtores de conteúdo, o que acaba por proteger a dinâmica vertical de produção centralizada em núcleos das próprias emissoras. ABTU, Fenaj e FNDC – todos integrantes do Comitê Consultivo do SBTVD – criticaram o estudo realizado pela Fundação CPqD. Para essas entidades, apenas o cenário convergência abarcava os aspectos previstos no Decreto nº 4.901/2003, tais como alta definição, múltipla programação, interatividade, recepção móvel e multisserviços (KIELING *et al.*, 2005, p. 5).

Outro estudo da Fundação CPqD que merece destaque intitula-se “Modelo de Referência”. Trata-se de um relatório elaborado a partir dos resultados obtidos até o dia 10 de dezembro de 2005 pelas 105 instituições brasileiras envolvidas na pesquisa sobre TV digital. Distribuídas em 20 consórcios, elas se dedicaram a 18 subprojetos, conforme previsto no Decreto nº 4.901/2003. O fruto desse trabalho, reunido em relatório organizado pelo CPqD, deveria servir de apoio à tomada de decisão governamental relativa à introdução da TV digital no Brasil. Oficialmente, conforme consta no próprio documento, o relatório foi emitido no dia 13 de fevereiro de 2006 (MARTINS *et al.*, 2006). Foi exatamente esse relatório que não teria chegado às mãos dos integrantes do Comitê Consultivo, conforme queixa formalizada em comunicado oficial, em 03 de março do mesmo ano, endereçado ao presidente da República. A cronologia dos fatos, porém, indica: o relatório “Modelo de Referência” já havia sido finalizado. Mas, simplesmente, ainda não havia sido repassado ao Comitê Consultivo para análise. Um aspecto que pode explicar o “desencontro”: o documento contém uma série de ressalvas em relação ao modelo incremental, justamente aquele que sofreu mais críticas por parte do Comitê Consultivo quando da análise do relatório “Cadeia de Valor”. O relatório reserva espaço para o estudo das oportunidades e riscos referentes à implementação de cada cenário – ou, em outras palavras, os custos e benefícios referentes à adoção de determinado modelo de exploração.

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

menor necessidade de adequação. Outro aspecto presente no relatório, abordado em seção homônima, diz respeito à “Análise de riscos e de oportunidades”, baseada “na relação causal entre os eventos que podem ocorrer na implantação e operação da TV Digital no Brasil e os impactos dela decorrentes, tanto em termos de riscos quanto de oportunidades” (*ibidem*, p. 91). Com base num sistema de cálculo, pesos e média ponderada, o documento atribui grau de risco ao conjunto de opções viáveis “cenários”, uma vez que se propunha a auxiliar o governo no processo de tomada de decisão. O relatório apresenta a seguinte classificação das alternativas quanto à análise de risco:

Tabela 4: classificação das alternativas quanto ao grau de risco

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

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

Percebe-se, portanto, que o cenário incremental é o que apresenta maior grau de risco nos três itens apontados como finalidades do SBTVD pelo estudo da Fundação CPqD. Nesse sentido, diante do conjunto de opções viáveis do ator *Governo Federal* quanto às alternativas de exploração, a ordem de preferências segundo o relatório obedeceria à seguinte sequência: (1) cenário diferenciação, (2) cenário convergência e (3) cenário incremental. A mesma metodologia foi aplicada pelo CPqD para analisar oportunidades relativas a cada um dos possíveis cenários de exploração:

Tabela 5: classificação das alternativas quanto ao grau de oportunidade

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

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

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

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

Após sucessivas denúncias de casos de corrupção, o ator *Governo Federal* se viu fragilizado politicamente. Em busca de apoio parlamentar, colocou na mesa de negociação uma minireforma ministerial que incluiu o Ministério das Comunicações

(ZIMMERMANN; RIBEIRO; SILVEIRA, 2005). A circunstância permitiu que o senador por Minas Gerais, jornalista e concessionário de serviço de radiodifusão Hélio Costa (PMDB) ascendesse ao cargo de ministro, em 08 de julho de 2005. Sua atuação à frente da pasta se mostrou decisiva para a escolha governamental – além de estreitamente identificada com as preferências do ator *radiodifusores*. “E não é mera coincidência que nesse exato momento o governo Lula, sob pressão de políticos e interesses poderosos, tenha escolhido o senador mineiro Hélio Costa para o ministro das Comunicações” (BRASIL, 2005, n.p.). De acordo com Gindre, em artigo publicado na página do Instituto de Estudos e Projetos em Comunicação e Cultura (Indecs) na internet, e Marcello Sales, em texto publicado pela revista Caros Amigos, Hélio Costa teria sido indicado pelo senador José Sarney (PMDB-AP) como parte das negociações em torno do apoio político do PMDB à reeleição do presidente Lula (LIEDTKE, 2007). Ressalte-se: a família Sarney dispõe de nove concessões de serviço de radiodifusão no Estado do Maranhão, sendo duas referentes à televisão e cinco, a rádio (LIMA, 2006).

Informações biográficas do ministro estão disponíveis em sua página pessoal⁴. Curiosamente, porém, não há nenhuma informação sobre a passagem de Hélio Costa pela Rede Globo de Televisão. Dados nesse sentido podem ser encontrados no portal “Memória Globo”⁵, espaço reservado para personalidades que fizeram história na empresa. E o verbete dedicado a Costa é merecido. O hoje ministro das Comunicações foi responsável pela implantação do primeiro escritório internacional da Globo, na cidade de Nova York, em 1973. Cinco anos depois, a sucursal da empresa já dispunha de uma equipe formada por 23 funcionários, o que tornou a Globo a maior rede de televisão estrangeira nos EUA. Costa também foi o responsável pela instalação de escritórios em Washington, além de colaborar com a expansão da Globo na Europa, com estrutura nas cidades de Paris e Londres. Foi, ainda, repórter e apresentador da TV Globo. Outra informação a respeito do ministro das Comunicações não apresentada nem em sua página pessoal nem no portal de memória da Rede Globo: Hélio Costa é concessionário de serviço de radiodifusão. Ele é proprietário da ABC Rádio e Televisão, sediada em Barbacena (MG), conforme se pode constatar no cadastro de concessionários de rádio e televisão disponibilizado pelo Minicom em 22 de março de 2005 (LIMA, 2006). Entretanto, a Constituição de 1988, cuja formulação contou com a participação do próprio ministro como deputado constituinte, proíbe deputados e senadores de firmar ou manter contrato com empresa concessionária de serviço público (art. 54).

Além da trajetória como funcionário de emissora, notabilizou-se como defensor dos interesses de radiodifusores no Congresso Nacional (INTERVOZES, 2005). “O *lobby* em torno do padrão japonês mostrou-se muito mais forte, sobretudo a partir do momento em que Hélio Costa assumiu o ministério, com a vontade explícita de favorecer a proposta dos radiodifusores” (BRITTOS; BOLAÑO, 2009, p. 307). Costa não escondeu essa relação ao abordar temas polêmicos de maneira clara em entrevista concedida quatro meses após assumir o ministério, na qual explicita diretrizes que acabaram por marcar sua gestão ao longo do processo de definição sobre qual sistema adotar (cf. COSTA, 2005, n.p.). Destacam-se a preferência do ministro pela HDTV, o que representaria uma barreira ao oferecimento de novos canais e, conseqüentemente, ao ingresso de novos atores, sejam produtoras de conteúdo (com a multiprogramação) ou novas emissoras (com uma nova política de outorga de espaço espectral). Essa

⁴ Informações disponíveis em: www.heliocosta.com. Acesso em: 02 nov. 2009.

⁵ Informações disponíveis em: <http://memoriaglobo.globo.com/Memoriaglobo/0,27723,GYP0-5271-262373,00.html>. Acesso em: 02 nov. 2009.

indisposição em relação à entrada de novos *players* no espectro é reiterada quando Costa descarta a possibilidade de “mexer” na frequência de canais já estabelecidos. Percebe-se, ainda, o estreitamento declarado de relação entre governo e emissoras concessionárias de serviços radiofônicos, com ênfase ao peso da opinião de empresários do setor – cuja consequência pode ser interpretada como um desequilíbrio de representação quando se tem em mente o papel do Comitê Consultivo do SBTVD. Ao analisar esse cenário, Bolaño e Brittos (2007, p. 167) afirmam: “O ministro foi coerente com esse pensamento, tendo lutado para que o país adotasse o padrão japonês, o preferido do empresariado do setor”. Isso significava abandonar o projeto de criação um sistema nacional de televisão digital. Entretanto, quando Costa assumiu o ministério, inúmeras pesquisas já estavam em andamento. E mesmo com escassez de recursos, instituições, centros de pesquisa e universidades brasileiras desenvolveram tecnologia voltada para o incremento de um sistema nacional de televisão digital (COLETIVO INTERVOZES, 2006a; CRUZ, 2008).

O cenário expôs um quadro de correlação de forças, no qual a indústria eletroeletrônica se mostrou a mais frágil; e o segmento de emissoras de televisão concessionárias de serviço radiofônico, a mais forte: “Passando o primeiro ano de entusiasmo pela ascensão de um líder operário à presidência da República, a história voltaria a seguir seu curso, digamos, natural” (DANTAS, 2009, p. 298, grifo do autor). Vale lembrar: no Executivo, havia um presidente da República candidato à reeleição, à frente de um governo fragilizado politicamente em razão de uma avalanche de denúncias de corrupção: “Nesse momento ‘delicado’ do projeto petista, faz-se qualquer negócio para evitar uma campanha televisiva pelo *impeachment* – no estilo caras pintadas globais – e garantir pelo menos a ‘sobrevivência’ do governo até o final do mandato” (BRASIL, 2005, n.p).

Decreto 5.820/2006: quem ganhou e quem perdeu

No dia 29 de junho de 2006, o presidente Luís Inácio Lula da Silva assinou o Decreto nº 5.820/2006, o qual dispõe sobre a implantação do SBTVD. O instituto estabelece as diretrizes para a transição digital do serviço de radiodifusão a serem adotadas pelas empresas concessionárias e autorizadas. A análise de alguns pontos-chave do Decreto expõe quais atores tiveram seus interesses atendidos e, em contrapartida, aqueles que foram preteridos.

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

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

“erro histórico” (SOARES, 2006). O Artigo 5º determina, ainda, em seu § 2º: “O Comitê de Desenvolvimento promoverá a criação de um Fórum do SBTVD-T para assessorá-lo acerca de políticas e assuntos técnicos referentes à aprovação de inovações tecnológicas, especificações, desenvolvimento e implantação do SBTVD-T”. O desenho institucional desse Fórum, porém, também foi alvo de críticas do ator *movimentos sociais*, “tendo em vista seu controle pelo empresariado” (2007, p. 171-72). O motivo principal: ao contrário do que ocorreu no caso do Comitê Consultivo do SBTVD, representantes de entidades sociais não tiveram espaço, seja formal ou informalmente. Entidades sociais se viram à margem do processo decisório de regras para o setor de radiodifusão de sons e imagens. Seguiu-se a lógica semelhante àquela observada dos momentos em que projetos para a elaboração de um novo Código Brasileiro de Telecomunicações foram debatidos (cf. HERZ, 1997). Na ocasião, o tema se restringiu a um diálogo entre empresários e governo. O mesmo se verificou quando da instituição e implementação do CCS, institucional e estrategicamente enfraquecido, a ponto de ser praticamente desativado (cf. PIERANTI, 2007). Some-se a isso as restrições impostas formal e informalmente à atuação do Comitê Consultivo do SBTVD, previsto no Decreto nº 4.901/2003.

O Decreto nº 5.820/2006 não apenas seguia essa mesma linha como a tornou mais radical, uma vez que não prevê qualquer possibilidade de participação da sociedade civil organizada no processo de implementação da digitalização da televisão no País. Fazem parte do Fórum 34 representantes do setor de radiodifusão, entre eles as cinco praças da TV Globo, TV Record, Bandeirantes e SBT; 10 representantes do setor da indústria de recepção, como LG, Panasonic, Phillips, Samsung, Sony e Semp Toshiba; 18 representantes do meio acadêmico, dentre os quais Instituto Nokia de Tecnologia, Fundação CPqD e Universidade Federal da Paraíba; 4 representantes da indústria de transmissão; 12 representantes da indústria de software, dentre os quais a IBM; e 14 sócios efetivos, como a Intel Semicondutores.

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

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

softwares instalados nas Unidades Receptora-Decodificadora (URDs), ao ator *radiodifusores*.

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

Vale relembrar que quando se trata de tecnologia analógica, um canal corresponde a um espaço espectral de 6 MHz, necessários à operacionalização da transmissão de áudio e vídeo. No entanto, quando da tecnologia digital, essa relação direta se mostra enfraquecida. A mesma banda, quando utilizada para transmissão digital, proporcionaria a possibilidade de transmissão de até oito canais simultaneamente. Isso é possível em função da capacidade de compressão de sons e imagens em formato de dados. No contexto da TV digital, a reserva, para cada emissora, do mesmo espaço de 6 MHz utilizados em transmissões analógicas representaria uma subutilização do espaço espectral. Preservá-lo sob risco de obsolescência significaria, para o Coletivo Intervezes, preservar interesses de emissoras já estabelecidas, como se o espaço espectral se tratasse de um bem privado, um direito adquirido: “Se no mundo digital é suficiente somente uma fração dos 6 MHz para que seja distribuído o mesmo sinal, o espaço espectral restante deve ser utilizado de acordo com o interesse público, e não para manter a concentração dos meios de comunicação” (COLETIVO INTERVOZES, 2006b, p. 7). A entidade se manifestou contra tal regra: “Apesar de necessário, ele [*simulcasting*] é vedado pela atual legislação, pois uma nova outorga deve ocorrer mediante processo licitatório e não pode ser simplesmente ‘dada’ para as atuais emissoras” (*ibidem*, p. 6). No entendimento do Intervezes, as emissoras estariam autorizadas, por meio de outorga, a transmitir apenas uma única programação (*ibidem*, p. 7).

A questão suscita debates legais. Relatório do próprio CPqD alerta que a substituição das outorgas analógicas pelas digitais pode ferir o CBT e a LGT. Juristas consultados pelo Intervezes garantiram que a outorga recebida pelas emissoras diz respeito à prestação de serviço e não a um espaço no espectro. Além disso, o Decreto não fala de “outorga”, mas de “consignação” – um termo juridicamente escorregadio, alvo de críticas por parte do Ministério Público Federal, conforme observado adiante. Para Hobaika e Borges, “A consignação é um ato previsto na norma de radiodifusão que caracteriza a atribuição de um determinado canal para exploração do serviço, entretanto, não corresponde a uma outorga” (2007, p. 84-5). E quando se chegar ao fim da transição? Cada emissora terá adquirido direito sob o espaço espectral de 6 MHz, já que “consignação” e “outorga” têm naturezas distintas entre si? Em relação a esse ponto, porém, o Decreto é omissivo. Aqui, vale um parêntese: Hobaika e Marcelo Bechara – o assessor jurídico do Ministério das Comunicações desde a posse de Hélio Costa – são a mesma pessoa. O nome completo de Bechara é “Marcelo Bechara de Souza Hobaika”. Em fevereiro de 2010, ele foi nomeado procurador-geral da Anatel. Em sua atuação no meio jurídico, assina “Marcelo Bechara”; quando de produções acadêmicas, notabiliza-se como “Hobaika”. Isto é, parece sensato levantar suspeição diante de qualquer

informação que não seja estritamente informativa advinda dessa fonte – inclui-se, aí, interpretação da legislação. Fecha parêntese.

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

Representantes de associações integradas por emissoras concessionárias de serviços de radiodifusão aproveitaram o Congresso de Tecnologia de Rádio, Televisão e Telecomunicações, promovido pela SET em São Paulo, no dia 23 de agosto de 2006, para celebrar o caminho tomado pelo Ministério das Comunicações: “Abert, Abra, Abratel e Abepec rasgaram elogios ao ministro Hélio Costa” (FESTA com os..., 2006, n.p.). O ministro não estava sozinho. Ele foi ao encontro acompanhado da ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff. O evento, que contou com a participação de 1.300 profissionais da área, 150 palestrantes e 33 painéis, foi a prova pública de que a decisão governamental parecia ter atendido aos anseios dos radiodifusores⁶. Os comentários elogiosos à opção do governo vieram à tona logo na cerimônia de abertura. Carlos de Oliveira, então presidente da Abratel – que tem a Rede Record como uma das principais associadas –, defendeu a posição do ministro e a união dos radiodifusores; Jorge Cunha Lima, presidente da Abepec, seguiu a mesma linha e também elogiou a posição do governo; Amilcar Dalevo, presidente da Rede TV! e da Abra, destacou o esforço do segmento na tentativa de se defender do que chamou de “ataques espúrios”; Roberto Franco, diretor de tecnologia do SBT e presidente da SET também teceu elogios ao governo pela escolha do ISDB.

Dentre as manifestações de apoio à decisão governamental, merece destaque a declaração do então presidente da Abert, José Pizani: “Nossa vida começou a mudar com a chegada de Hélio Costa ao ministério. Ganhamos uma expressiva representação que não tínhamos” (*ibidem*). Ressalte-se, ainda, o trecho do pronunciamento de Roberto Franco, em que o presidente da SET, em nome da associação, agradece ao ministro pelo processo de definição do SBTVD, especialmente por ter “resgatado o direito dos engenheiros de televisão brasileiros de participar do processo” (*ibidem*). As palavras de Pizani e Franco – então presidentes da Abert e SET, respectivamente – reforçam a possibilidade de se inferir que a nomeação de Costa para a pasta das Comunicações exerceu influência significativa nos rumos do processo de tomada de decisão referente à digitalização da TV no País. E essa influência teria se refletido na escolha feita por parte do governo brasileiro no que diz respeito ao atendimento de interesses do ator *radiodifusores*, comportamento formalizado por meio do Decreto 5.820/2006. Não por acaso, portanto, no Congresso da SET 2006, “todas as associações manifestaram gratidão ao ministro e ao governo pela definição do Sistema Brasileiro de TV Digital” (*ibidem*).

O debate chega ao judiciário

Não demorou muito para a reação à escolha governamental adotar as vias judiciais. Procuradores da República integrantes do Grupo de Trabalho de Comunicação Social da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão em Minas Gerais se manifestaram contra

⁶ Disponível em: <<http://www.set.com.br/eventos/set2006/realizado.htm>>. Acesso em: 13 dez. 2009.

o Decreto nº 5.820/2006 no dia 17 de agosto de 2006, por meio da Ação Civil Pública nº 2006.38.00.026780-0. Em petição de 55 páginas, o MPF/MG pede a anulação do referido ou, pelo menos, a impugnação dos artigos 5º, 6º, 7º, 8º, 9º e 10º, e a produção de novo ato para “disciplinar a implantação do SBTVD-T, devidamente fundamentado” (MPG/MG, 2006, n.p.). O pedido se baseia no seguinte argumento central: o Poder Executivo não teria apresentado claramente os motivos que o levaram à escolha pela tecnologia ISDB como padrão-base para o SBTVD. As queixas apresentadas na petição inicial dialogam intimamente com as críticas manifestadas pelo ator *movimentos sociais*. A petição do MPF/MG garante que o ato do Poder Executivo está “eivado de ilegalidades”. A petição faz referência, por exemplo, à Lei do Processo Administrativo (Lei Federal nº 9.784/99), segundo a qual decisões públicas administrativas devem ser motivadas de forma explícita, clara e congruente.

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

Um ano depois do pronunciamento da Justiça Federal de primeira instância, o Partido Socialismo e Liberdade (P-SOL) recorreu ao instituto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin). Ao contrário do observado no caso da Ação Civil Pública do MPF/MG, a Adin nº 3.944 seguiu direto para o Supremo Tribunal Federal (STF). Por meio desse instrumento jurídico, o Psol pede a anulação dos artigos 7º, 8º, 9º e 10º do Decreto nº 5.820/2006, utilizando-se de argumentos que em muito se assemelham àqueles expostos por parte do MPF/MG quando da Ação Civil Pública nº 2006.38.00.026780-0. A Adin compartilha, por exemplo, da crítica à idéia de “renovação branca” e, contra a prática, reivindica participação do Congresso Nacional na avaliação das consignações. A não observância desse aspecto, ou seja, a não participação do parlamento, representaria uma ofensa ao art. 223 que, em seu parágrafo 3º, prevê a obrigatoriedade da deliberação do Congresso em caso de outorga ou renovação da concessão – mesmo que o Decreto utilize o termo “consignação” para tal prática. Ainda de acordo com a Adin, o Decreto entende a digitalização apenas como uma transição tecnológica. Um reflexo disso seria a regra que reserva a cada concessionário no modelo digital o mesmo espaço ocupado no modelo analógico, isto é, 6 MHz. Ocorre que a nova tecnologia possui a capacidade em si de multiplicar a possibilidade de programação por canal, de modo que cada emissora pode oferecer até oito programações. Dessa forma, a digitalização implicaria consequências que, na prática, superam a abrangência das atuais outorgas.

Diferença significativa em relação ao trâmite da Ação Civil Pública diz respeito à estratégia de defesa do Decreto. Juntou-se à Advocacia Geral da União (AGU) a Abert, que requereu ingresso na ação na qualidade de *amicus curiae*, o que formalizou, mais uma vez, o posicionamento do ator *radiodifusores*. Entretanto, não convencido por nenhuma das partes, o ministro Carlos Ayres Brito, relator do processo, solicitou parecer à Procuradoria Geral da República (PGR) sobre o caso. O P-SOL, porém, não solicitou, na Adin, o adiamento do início das transmissões. Então, conforme planejado pelo ator *Governo Federal*, no dia 02 de dezembro de 2007, o presidente Lula, o ministro Hélio Costa e a ministra Dilma Rousseff inauguraram a TV digital no País. O evento foi promovido pela Abra e pela Abert (duas únicas entidades de classe presentes), na sala São Paulo, Estação Júlio Prestes, na capital paulista, com transmissão ao vivo pela Rede Globo, SBT, Rede Record, Rede TV!, Bandeirantes e TV Cultura.

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

Para a capital paulista, a cerimônia foi transmitida em sinal digital. Porém, com o conversor (URD) com valor que variava entre R\$ 500,00 e R\$ 1 mil, pouca gente assistiu à transmissão em alta definição – valor bem mais alto do que os R\$ 200,00 anunciados por Hélio Costa (GARATTONI, 2007; LOBATO, 2007). Em dois anos, desde a inauguração da TV digital em São Paulo, emissoras de 16 cidades brasileiras aderiram à nova tecnologia – dentre elas Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Brasília – sempre com ampla divulgação governamental das cerimônias de consignação de canais digitais. Enquanto isso, a Adin aguardava parecer da PGR, o qual só foi assinado pelo Procurador-Geral da República, Antônio Fernando Barros e Silva de Souza, no dia 19 de junho de 2009. O parecer foi favorável ao pedido do P-SOL. Ou seja, para a PGR, o Decreto nº 5.820/2006 é inconstitucional, pois ofende os artigos 223 e 220 da Constituição da República. Some-se a isso o fato da regra desrespeitar os princípios da publicidade e da motivação. A não participação do Legislativo e a crítica ao que o MPF/MG chamou de “renovação branca” também estão presentes no documento – embora não utilize o mesmo termo. O parecer da PGR dialoga diretamente com o entendimento do MPF/MG exposto na Ação Civil Pública nº 2006.38.00.026780-0. Por conseguinte, apresenta argumentos comuns a documentos e cartilhas divulgadas pelo ator *movimentos sociais* com críticas à escolha governamental.

Para a defesa do Decreto no STF, o Palácio do Planalto teria escalado José Antônio Dias Toffoli, então Advogado Geral da União (LOBO, 2009, n.p.). Toffoli seria homem de confiança do presidente da República: foi advogado das campanhas do presidente Lula em 1998, 2002 e 2006; além de subchefe para Assuntos Jurídicos da Casa Civil de 2003 a 2005, durante gestão do então ministro José Dirceu. Especulava-se que o processo contra o Decreto 5.820/2006 seguiria para o pleno do STF ainda em agosto de 2009 (ibidem). No entanto, até junho de 2010, a Adin ainda não havia sido julgada. Nesse ínterim, em setembro de 2009, Toffoli foi indicado pelo presidente Lula ao cargo de ministro do STF para preenchimento da vaga aberta com a morte do ministro Carlos Alberto Menezes Direito. No dia 23 de outubro daquele mesmo ano, Toffoli tomou posse no STF. Caso não se declare impedido ou suspeito, deve se pronunciar sobre a Adin contra o Decreto 5.820/2006. É o que devem esperar os atores *Governo Federal e radiodifusores*.

Considerações finais

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

Ao defender o sistema japonês, o ator *radiodifusores* se mostrou favorável ao cenário incremental, resultado de um comportamento estratégico face às opções dispostas na mesa de negociação. Verificou-se que havia motivações por trás da iniciativa de orientar o governo brasileiro quanto a tecnologia mais adequada ao País. A expectativa de valor dos *radiodifusores* em relação à TV digital dependia, fundamentalmente, das decisões governamentais para o setor. Esse ator agiu no sentido de estabelecer uma relação ótima entre suas preferências e a instituição de normas para exploração do serviço de radiodifusão de sons e imagens digitais. Entretanto, esse movimento de empresários concessionários de serviço de radiodifusão em busca da formalização das suas preferências encontrou resistência. Destaque para o FNDC e o Coletivo Intervezoes, cujas atuações representaram um contraponto à ação do ator *radiodifusores*. Se, para o ator *radiodifusores*, a TV digital foi vista como uma alternativa à crise financeira, para o ator *movimentos sociais* ela representava a oportunidade de um novo modelo de políticas de comunicação para o País, o que contribuiu como combustível mobilizador. Nesse contexto, o ator *Governo Federal* criou instrumentos de participação popular numa clara tentativa de ampliar o debate – o que, na prática, não se concretizou conforme o ator *movimentos sociais* esperava. Embora tenha previsto a participação de entidades sociais por meio de um Comitê Consultivo, o desenho institucional previsto no decreto 4.901/2003 criou incentivos ao enfraquecimento da participação do ator *movimentos sociais*. Some-se a isso o fato de que circunstâncias político-eleitorais e a crise política enfrentada pelo Poder Executivo no ano 2005 contribuíram para uma reaproximação entre *Governo Federal* e *radiodifusores*. Gradativamente, o debate se restringiu ao diálogo entre esses dois agentes, ao mesmo tempo em que o ator *movimentos sociais* se viu excluído do cenário.

A acusação de que informações solicitadas pelo Comitê Consultivo teriam sido sonegadas pelo Comitê de Desenvolvimento reforça o indício de exclusão intencional como reflexo de um comportamento estratégico por parte do ator *Governo Federal*. Afinal de contas, o resultado das pesquisas realizadas para embasar a decisão governamental desqualificava o cenário preferido pelo ator *radiodifusores*. Torna-se possível, assim, levantar a hipótese de que haveria *motivações por trás da motivação* de não repassar relatórios da Fundação CPqD ao Comitê Consultivo. Explicitar esse resultado seria reforçar publicamente os argumentos dos *movimentos sociais* e enfraquecer a preferência dos *radiodifusores*. Diante desse impasse, o Comitê de Desenvolvimento teria optado pela falta de transparência e sonegado informações desfavoráveis ao cenário defendido, fundamentalmente, por empresários concessionários de serviço de radiodifusão. As queixas por parte do ator *movimentos sociais* em relação à maneira como o processo passou a ser conduzido se tornaram ainda mais intensas a partir da nomeação de Hélio Costa para o Ministério das Comunicações. Este momento representou um marco no processo de negociação das normas de exploração da TV digital no País. Costa assumiu de imediato a correspondência entre sua preferência e a dos *radiodifusores* e passou a defender a participação ativa destes. Ao mesmo tempo em que, formal e informalmente, o ator *movimentos sociais* se queixava de exclusão, *radiodifusores* eram recebidos no gabinete do ministro, a portas fechadas. Não à toa, a nomeação do ministro foi publicamente comemorada por concessionários de serviço de radiodifusão.

Embora o governo Lula tenha, num primeiro momento, demonstrado disposição em atender aos interesses do ator *movimentos sociais*, as circunstâncias – a contingência da história – e, em seguida, a ação individual do ministro ditaram os rumos da digitalização da televisão brasileira. Ao mesmo tempo, o ator *radiodifusores* não mais se queixou de

falta de participação no processo, como havia feito no início do governo Lula – pelo contrário. Ao contrário do que havia imaginado o ator *movimentos sociais*, a politização do debate, com o processo decisório nas mãos do Minicom, acabou por beneficiar interesses do ator *radiodifusores*. O timing da decisão também contribuiu para essa assimétrica relação de forças e de poder decisório entre os atores: era ano eleitoral e o presidente, candidato à reeleição. Por meio do Decreto nº 5.820/2006, o *Governo Federal* anunciou o que o ator *radiodifusores* esperava: a adoção da tecnologia japonesa (ISDB) como base para o desenvolvimento da televisão digital no Brasil (modelo nipo-brasileiro), cujas características reproduziriam o cenário incremental previsto pela Fundação CPqD. Embora qualquer um dos três sistemas estivesse apto a atender ao que havia sido previsto no Decreto nº 4.901/2003, a alternativa escolhida foi justamente aquela defendida pelos *radiodifusores*. Verificou-se, ainda, que, a essa arena em que se desenrolaram negociações e conflitos de interesse, o ator *parlamento* chegou atrasado. Os dois institutos que ditam as normas da digitalização da TV no Brasil (Decreto nº 4.901/2003 e Decreto nº 5.820/2006) entraram em vigor via decreto presidencial, sem passar pelo Congresso Nacional.

No judiciário, o ator *movimentos sociais* ganhou um reforço: o parecer da PGR reforçou as críticas e conferiu credibilidade aos questionamentos sobre a forma como os rumos da digitalização foram definidos no Brasil, bem como as consequências do modelo adotado. Agora, resta ao pleno do STF decidir ou não pela inconstitucionalidade do Decreto nº 5.820/2006. O julgamento, previsto inicialmente para agosto de 2009, ainda não foi realizado. Enquanto isso, a TV digital nos moldes instituídos pelo governo já está presente em 65% do território nacional e, gradativamente, adquire o status de fato consumado.

BIBLIOGRAFIA

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

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

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

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

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

ANATEL. Testes de sistemas digitais começam em 17 emissoras e marcam o início de uma nova era na televisão brasileira. **Assessoria de imprensa**. São Paulo, set. 1999.

Disponível

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

BARBOSA FILHO, André; CASTRO, Cosette. Apontamentos para a implantação da TV pública digital no Brasil. In: SQUIRRA, Sebastião; YVANA, Fechine (orgs.).

Televisão digital: desafios para a comunicação. Porto Alegre: Sulina, 2009.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira; VIEIRA, Vinícius Rodrigues. TV digital no Brasil e no Mundo: estado da arte. **Revista de Economia Política de las Tecnologías de La Información y Comunicación**, v. VI, n. 2, may. – ago. 2004. Disponível em: <

<http://www2.eptic.com.br/sgw/data/bib/periodicos/41dce6abbc81528e172f2df21e9bbffc.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2010.

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

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

BRASIL. Decreto nº 4.901, de 26 de novembro de 2003. Institui o Sistema Brasileiro de Televisão Digital - SBTVD, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**.

Brasília, DF, 27 nov. 2003. Disponível em: <

<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/decreto/2003/D4901.htm>>. Acessado em: 07 jun. de 2007.

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

Brasília, DF, 30 jun. 2006a. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5820.htm>.

Acesso em: 09 dez. 2009.

_____. Ação civil pública com pedido de antecipação de tutela número

2006.38.00.026780-0, movida pelo Ministério Público Federal Em Minas

Gerais/Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. Belo Horizonte, 17 ago. 2006b.

_____. Parecer da Procuradoria Geral da República (PGR) sobre Ação direta de inconstitucionalidade nº 3944, 19 jun. 2009. Disponível em: <

<http://www.scribd.com/doc/17457159/Parecer-Supremo-Tribunal-Federal-ADI-3944>>.

Acesso em: 21 dez. 2009.

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

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

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

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

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

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

___. **TV digital: decisão em ano eleitoral revela os interesses dos que não querem democratizar as comunicações**, **Coletivo Brasil de Comunicação Social**, mai. 2006b. Disponível em: <<http://www.COLETIVOINTERVOZES.org.br/publicacoes/revistas-cartilhas-e-manuais/TVDigital.pdf>>. Acesso em: 08 nov. 2009.

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

COSTA, Hélio. “Quem vai fazer a TV Digital acontecer no Brasil são as empresas radiodifusoras”. **Tela Viva News**, out. 2005, entrevista concedida a **Carlos Eduardo Zanatta e Samuel Possebon**. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/imprimir.asp?cod=351ASP013>>. Acesso em: 02 nov. 2009.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

HERZ, Daniel. **A história secreta da Rede Globo**. Porto Alegre: Tchê, 1987.

HOBIAKA, Marcelo Bechara de Souza; BORGES, Ricardo Capucio. **Radiodifusão e TV digital no direito brasileiro**. Belo Horizonte: Editora Forum, 2007.

- IMMERGUT, Ellen. The theoretical core of the new institutionalism. **Politics & Society**, vol. 26, n. 1, p. 5-34, mar. 1998.
- KATZNELSON, Ira; WEINGAST, Barry R. Intersections between historical and rational choice institutionalism. In: KATZNELSON, Ira; WEINGAST, Barry R. (eds). **Preferences and situations: points of intersection between historical and rational choice institutionalism**. Russell Sage Foundation: New York, 2005.
- KEATING, Michael. Culture and social science. In: DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael (orgs.). **Approaches and Methodologies in the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- LEVI, Margaret. An analytic narrative approach to puzzles and problems. In: SHAPIRO, Ian; SMITH, Rogers M.; MASOUD, Tarek E. (ed.). **Problems and methods in the study of politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 201-226.
- LEVITSKY, Steven; HELMKE, Gretchen (orgs.). **Informal institutions and democracy: lessons from Latin America**. The Johns Hopkins University Press: 2006.
- LIEDTKE, Paulo Fernando. O movimento pela democratização da comunicação no Brasil: os embates entre o Estado, as empresas de mídia e a sociedade civil. In: **Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia**, 25 a 27 abr. 2007, Florianópolis, Brasil.
- LIJPHART, Arend. Comparative Politics and the Comparative Method. **American Political Science Review**, vol. 65, no. 3, pp. 682-693, 1971.
- LIMA, Venício A. **Mídia: crise política e poder no Brasil**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2006.
- LOBATO, Elvira. Lula anuncia mais R\$ 1 bi para TV digital. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 03 dez. 2007. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=462ASP013>>. Acesso em: 18 dez. 2009.
- LOBO, Ana Paula. AGU defenderá a constitucionalidade do decreto da TV Digital. **Convergência Digital**, 17 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.convergenciadigital.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=19578&sid=8&tpl=printerview>>. Acesso em: 21 dez. 2009.
- LOWNDES, Vivien. Institutionalism. In: MARSH, David; STOCKER, Gerry (orgs.). **Theory and methods in Political Science**. New York: Palgrave MacMillan, 2009, p. 90-108.
- MARCH, James G; OLSEN, Johan P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 16, n. 31, Nov. 2008.

MARTINS, Ricardo B.; HOLANDA, Giovanni M. de; TAMBASCIA, Cláudia A.; OGUSHI, Cristiane M.; PATACA, Daniel M.; MENEZES, Esther; BONADIA, Graziella C.; ÁVILA, Ismael M. A.; PINTO, José Carlos L.; RIOS, José Manuel M.; LEMOS, Luciano M.; MARQUES, Marcos C.; LONGO, Sidney. **Modelo de referência:** Sistema Brasileiro de TV Digital Terrestre. Campinas: Fundação CPqD, 2006.

MEDINA, Humberto. Escolha do padrão japonês pode custar mais para consumidor. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 08 mar. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u105770.shtml>>. Acesso em: 21 ago. 2007.

MELO, Marcos Túlio de. TV Digital: ferramenta de transformação social na era da informação. In: **TV Digital: qualidade de interatividade**. Brasília: Instituto Euvaldo Lodi/Núcleo Central, 2007.

MIGUEL, Luís Felipe. **Política e mídia no Brasil**. Brasília: Plano editora, 2002.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Minuta de exposição de motivos da TV Digital**. Brasília: s.ed., junho de 2003.

MOE, Terry. Power and political institutions. In: SHAPIRO, Ian; SKOWRONEK, Sthepen; GALVIN, Daniel (orgs.). **Rethinking political institutions**. New York: New York University Press, 2006, p. 32-71.

OLIVEIRA, Luiz Guilherme Schymura. Processo de introdução da TV digital no Brasil. Brasília, **Anatel**, 2002 [documento Power Point]. Disponível em: <[http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=40507&assuntoPublicacao=Apresenta%E7%E3o%20do%20presidente%20da%20Anatel,%20Luiz%20Guilherme%20Schymura%20&caminhoRel=null&filtro=1&documentPath=biblioteca/releases/2002/anexo_release_12_06_2002\(2\).pdf](http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=40507&assuntoPublicacao=Apresenta%E7%E3o%20do%20presidente%20da%20Anatel,%20Luiz%20Guilherme%20Schymura%20&caminhoRel=null&filtro=1&documentPath=biblioteca/releases/2002/anexo_release_12_06_2002(2).pdf)>. Acesso em: 27 de setembro de 2009.

PETERS, Guy B. **El nuevo institucionalismo**. Barcelona: Editorial Gedisa, 1999.

PIERSON, Paul. Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes. **Studies in American Political Development**, 14(1) , p. 72-92, Cambridge University Press, 2000.

SKOCPOL, Theda; PIERSON, Paul. Historical institutionalism in contemporary political science. In: KATZNELSON, Ira; MILNER, Helen V. (eds.). **Political science: state of the discipline**. Nova York: W.W. Norton, 2002.

PINTO, Luciana Moraes Raso Sardinha. A radiodifusão no direito brasileiro. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

KIELING, Alexandre; PRIOLLI, Gabriel; HERZ, Daniel; BRAGA, Maria José; SCHRÖDER, Celso; LEAL, Márcio. **Avaliação do Documento “Cadeia de Valor” – CPqD: contribuição da ABTU, Fenaj e FNDC**. Brasília, 03 mai. 2005. Disponível em:

<www.fndc.org.br/arquivos/ComentariosCV%20-%20V-01.pdf>. Acesso em: 09 dez. 2009.

PULITI, Paula. Brasil e Europa fecham acordo de cooperação em TV digital. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 18 jul. 2003. Disponível em:

<<http://www.estadao.com.br/tecnologia/telecom/2003/jul/18/157.htm>>. Acesso em: 01 mar. 2007.

RAMOS, Murilo César. Sobre a importância de repensar e renovar a idéia de sociedade civil. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos. (orgs.). **Políticas de comunicação**: buscas teóricas e práticas. São Paulo: Paulus Editorba, 2007.

RYAN, Alan. Problems and methods in political science: rational explanation and its limits. In: SHAPIRO, Ian; SMITH, Rogers M.; MASOUD, Tarek E. (ed.). **Problems and methods in the study of politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 186-200.

SCHENKEL, Laura. Comitê Consultivo do SBTVD reage às declarações de Costa e Bechara. **Redação do FNDC**, Porto Alegre, 26 ago. 2006. Disponível em: <http://www.fndc.org.br/internas.php?p=noticias&cont_key=86439>. Acesso em: 26 out. 2009.

STEINMO, Sven. Historical institutionalism. In: DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael (orgs.). **Approaches and Methodologies in the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

TAVARES, Walkyria M. Leitão. **Implantação da TV digital no Brasil**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2001.

RADIODIFUSORES cobram presença nos debates sobre TV digital. **Tela Viva News**, 03 set. 2003. Disponível em: <<http://www.prd.usp.br/fpp/tvdigital/noticias.htm>>. Acesso em: 01 mar. 2007.

THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics. **Annual Reviews Political Science**. v. 2, p. 369-404, 1999.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. In: **Structuring politics**: historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

ZIMMERMANN, Patrícia; RIBEIRO, Ana Paula; SILVEIRA, Rose Ane. PMDB conseguiu a proeza de ter tantas tendências quanto o PT, diz Lula. **Folha on line**, Brasília, 08 jul. 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u70364.shtml>>. Acesso em: 02 nov. 2009.